

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**Serie Política Fiscal**

**72**

## **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA**

**Mario Galindo y Fernando Medina**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal**  
**CEPAL/GTZ**

Este documento fue preparado por los señores Mario Galindo y Fernando Medina en el marco del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal en América Latina que ejecuta la CEPAL con la colaboración de la República Federal de Alemania a través de la Agencia para la Cooperación GTZ.

Los autores agradecen la valiosa colaboración y respaldo del Sr. Carlos Hugo Molina, Secretario Nacional de Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, así como los comentarios del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

## INDICE

RESUMEN .....	7
PREFACIO .....	9
I. INTRODUCCION .....	11
II. MARCO MACROECONOMICO .....	15
1. Marco Macroeconómico previo a la Descentralización .....	15
2. Consideraciones de Política Macroeconómica para la Descentralización .....	19
III. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA .....	21
1. Antecedentes históricos .....	21
2. Aspectos institucionales .....	22
3. Aspectos políticos .....	23
4. Competencias del nivel municipal .....	24
5. Competencias del nivel departamental .....	25
6. Asignación de competencias a los tres niveles de gobierno .....	26
IV. LA PARTICIPACION POPULAR EN BOLIVIA .....	31
1. El marco económico de la Ley 1551 .....	31
2. Los ingresos tributarios .....	31
3. Situación de las finanzas públicas regionales .....	36
4. Fondos de inversión .....	39
5. Definición del gasto .....	40
V. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y EN LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DE RECURSOS .....	47
1. Impacto macroeconómico .....	47
2. Impacto sobre la distribución territorial de recursos .....	54
VI. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES PARA EL PROCESO DE PARTICIPACION POPULAR Y DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN BOLIVIA .....	61
1. Problemas de la participación popular y recomendaciones .....	61
2. Problemas de la descentralización administrativa y fiscal a nivel departamental .....	67
CONCLUSIONES .....	73

## INDICE DE CUADROS

<b>CUADRO No.1:</b>	POBLACION EN LOS CENSOS DE 1950,1976 Y 1992 SEGUN DEPARTAMENTO Y AREA .....	12
<b>CUADRO No.2:</b>	GOBIERNOS MUNICIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS.....	38
<b>CUADRO No.3:</b>	INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO .....	39
<b>CUADRO No.4:</b>	ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA MUNICIPAL 1994 POR DEPARTAMENTOS SEGUN SECTORES .....	43
<b>CUADRO No.5:</b>	ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA MUNICIPAL PROYECTOS Y RECURSOS SEGUN AREA URBANA - RURAL POR DEPARTAMENTOS PROGRAMACION 1994 .....	44
<b>CUADRO No.6:</b>	INDICADORES MACROECONOMICOS QUE MIDEN LA ESTABILIDAD .....	47
<b>CUADRO No.7:</b>	VARIABLES MACROECONOMICAS EXTERNAS .....	48
<b>CUADRO No.8:</b>	INDICADORES FISCALES .....	48
<b>CUADRO No.9:</b>	INGRESOS DEL TESORO GENERAL DE LA NACION .....	49
<b>CUADRO No.10:</b>	TOTAL INVERSION PUBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO ....	50
<b>CUADRO No.11:</b>	INVERSION PUBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO .....	50
<b>CUADRO No.12:</b>	CAPITALIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN BOLIVIA .....	53
<b>CUADRO No.13:</b>	INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO - 1993 .....	55
<b>CUADRO No.14:</b>	INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO - 1994 .....	55
<b>CUADRO No.15:</b>	INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO PROGRAMADO - 1995.....	55
<b>CUADRO No.16:</b>	DIFERENCIAS RELATIVAS 1993-1994.....	56
<b>CUADRO No.17:</b>	DIFERENCIAS RELATIVAS 1994-1995.....	56
<b>CUADRO No.18:</b>	INGRESOS DEPARTAMENTALES EJECUTADO - 1993 .....	57
<b>CUADRO No.19:</b>	INGRESOS DEPARTAMENTALES EJECUTADO - 1994.....	57
<b>CUADRO No.20:</b>	INGRESOS DEPARTAMENTALES PROGRAMADO - 1995 .....	58
<b>CUADRO No.21:</b>	DIFERENCIAS 1993-1994 .....	58
<b>CUADRO No.22:</b>	DIFERENCIAS 1994-1995 .....	59

## INDICE DE RECUADROS

	Pág.
<b>RECUADRO No.1:</b> RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL PODER EJECUTIVO, EL NIVEL MUNICIPAL Y LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACION .....	27
<b>RECUADRO No.2:</b> COMPETENCIAS DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS EN PROCESOS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y/U OPERATIVA .....	28
<b>RECUADRO No.3:</b> BASE LEGAL DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS EN PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y/U OPERATIVA .....	29
<b>RECUADRO No.4:</b> COMPETENCIAS SECTORIALES Y FUNCIONALES QUE SE HAN CONSIDERADO TRANSFERIR A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES .....	29
<b>RECUADRO No.5:</b> ASIGNACION DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y A LAS PREFECTURAS PARA LOS SECTORES MAS RELEVANTES .....	30
<b>RECUADRO No.6:</b> BASE IMPONIBLE POR NIVEL DE GOBIERNO .....	35

## RESUMEN

El proceso de descentralización en Bolivia llama la atención por la rapidez con que se están proponiendo los cambios y por la magnitud de los mismos. El énfasis que se le ha dado a la "Ley de Participación Popular", nombre que se le ha asignado a la fase más reciente de descentralización, va en el sentido de promover la mayor ingerencia de la administración pública municipal en las decisiones de gasto e inversión local, a la par con una fiscalización más efectiva por parte de la comunidad.

El nuevo marco de referencia que se genera tras los vigentes cambios implica un efectivo fortalecimiento de los gobiernos municipales por la vía del incremento significativo de la coparticipación de recursos; Este es un mecanismo que busca darle autonomía y recursos financieros a todas las regiones y entre ellas las más pobres, desconcentrando de esta manera el presupuesto que era absorbido casi en su totalidad por las principales ciudades del país.

Los rápidos avances en términos de fortalecimiento financiero de los municipios contrasta con varios vacíos sobre los cuales es necesario llamar la atención y que están relacionados con la capacidad administrativa y de gestión para asumir nuevas responsabilidades que les han sido asignadas; Asimismo y con relación a los gobiernos departamentales se observa un cierto estancamiento que puede obstaculizar el buen desempeño de las prefecturas y su adecuada articulación con los gobiernos municipales en el nuevo contexto descentralizado, razón por la cual viene impulsando la aprobación de la Ley de Descentralización Administrativa. Como resultado de un mejor manejo de los recursos, la descentralización debería tener a mediano plazo un impacto importante sobre la calidad y efectividad de la inversión pública municipal, efectos que por lo reciente del proceso aún no se han podido verificar.

En razón a que la Participación Popular ha profundizado la descentralización del gasto desde una perspectiva municipal, el proceso debe ser asumido por los distintos sectores involucrados en las nuevas competencias municipales, haciendo necesaria una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno así como a nivel sectorial en áreas como la salud, la educación, caminos vecinales, entre los más importantes, si se quieren garantizar los beneficios que promueve la descentralización.

Por el lado fiscal, las reformas implican un traspaso de recursos y responsabilidades de gasto a los municipios sin que éste haya tenido de por medio una argumentación técnica sólida acerca del balance real de recursos y capacidades administrativas y de gestión entre las distintas localidades. Por otro lado, los fondos nacionales de inversión tales como el Fondo de Inversión Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo de Desarrollo Campesino, aún no han ingresado en una estrecha coordinación especialmente con las Secretarías Nacionales de Salud y Educación para definir prioridades concretas en relación con el financiamiento de proyectos cofinanciados con los gobiernos municipales y

con las propias Corporaciones Regionales de Desarrollo.

A nivel departamental, son mínimas las posibilidades de generar recursos propios; Esto provocará tensiones presupuestarias si no se incluyen algunos otros parámetros que permitan que este proceso sea más transparente y automático y menos atado a presiones regionales y políticas en última instancia.

Cabe mencionar que la descentralización en Bolivia tiene como uno de sus desafíos inmediatos el fortalecimiento institucional de las administraciones departamentales y municipales, así como su adecuada complementariedad, contando de esta manera con una visión integral del ordenamiento territorial que articule los distintos niveles subnacionales y se relacione a su vez con el nivel central.

Otro gran desafío que enfrenta el proceso está relacionado con los recursos humanos que han de manejar hacia el futuro los mayores volúmenes de inversión en el ámbito local y regional, por lo que se debe dar prioridad a la capacitación orientada a brindar de las herramientas necesarias a los gobiernos municipales y departamentales (en particular a los de menores ingresos) para que den un buen uso al presupuesto de inversión y redunde ésto en un mayor bienestar social de la población.

## **PREFACIO**

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo que aquí se presenta se inscribe en el marco de actividades que realiza el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Una versión preliminar ha sido presentada en un seminario de carácter nacional, enriqueciendo el debate que suscita el actual proceso de descentralización boliviano.

El presente documento evalúa el dinámico proceso de descentralización fiscal en Bolivia, haciendo una descripción y análisis del marco jurídico y la dimensión fiscal inherentes en la Ley de Participación Popular. El fortalecimiento municipal y el nuevo rol de los departamentos son temas que los autores perfilan como aspectos claves que, debido a lo reciente del proceso, pueden dejar vacíos que deben abordarse sobre la marcha. Sin duda, el aumento en la coparticipación tributaria y la mayor autonomía financiera son elementos centrales del proceso que deben revisarse paralelamente con aspectos tan relevantes para su efectiva consolidación como son el mejoramiento institucional y la capacidad de gestión en los diferentes municipios y departamentos. En este sentido, uno de los principales desafíos en el mediano y largo plazo es el de lograr una mejora sustancial en la calidad de la inversión pública como consecuencia de una mayor participación de la comunidad beneficiada en el diseño, ejecución y fiscalización de los proyectos que redunden en un mayor bienestar social.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.



## **I. INTRODUCCIÓN**

Bolivia es un país que se ha caracterizado en el pasado inmediato por su alta inestabilidad política. Desde 1950 han pasado por el ejercicio de la Presidencia, bajo diversas modalidades, 22 Mandatarios. Estos se han dado a través de elecciones en 9 oportunidades, en tanto todos los demás se constituyeron por medio de golpes de Estado y en dos ocasiones mediante negociación congresal. Hoy en día, sin embargo, se puede afirmar que la estabilidad política del país, sin ser la óptima, se encuentra garantizada. Los últimos cuatro presidentes desde 1982 han sido constitucionales, electos por voto universal.

El país tiene en la actualidad una extensión territorial de 1.098.581 km<sup>2</sup>; Se divide en tres pisos ecológicos claramente diferenciados: el altiplano con una altura promedio de 3.500 m.s.n.m., los valles con una altura promedio de 2.000 m.s.n.m. y los llanos orientales, ubicados sobre el escudo brasileiro en su mayor parte, con una altura promedio de 200 m.s.n.m.. Estas diferencias han estructurado la vida económica, social y cultural del país, acorde con sus regiones.

En la dimensión cultural; tres culturas autóctonas son las de mayor fuerza y raigambre: la aymara establecida en el altiplano que tiene sus antecedentes en Tiahuanacu; la quechua que hace a la conformación del Kollasuyo en el imperio de los Incas que abarca desde el altiplano hasta los valles y las sierras próximas a los llanos y finalmente, la guaraní/amazónica que está conformada por varias tribus, que entre las guaraníes se puede identificar a los chiriguano, los izoño, los chiquitano y otros que habitan en los llanos próximos al Chaco y al Matto Grosso, y entre los amazónicos a los moño, itonamas y otros próximos a los ríos afluentes al Amazonas.

### **Población.**

Bolivia tiene una población que alcanza a los 6.420.792 habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992. Esta tiene una estructura por edades bastante joven, aproximadamente el 42% de la misma tiene menos de 15 años y solo el 5% es mayor de 60; otra característica es la presencia de una nupcialidad temprana en ausencia de una práctica voluntaria de control natal. La Tasa Global de Fecundidad (TGF) de 6.5 hijos por mujer en 1976, desciende a 5.0 para 1992, sin embargo estos promedios ocultan diferencias entre los contextos urbano y rural.

Las características de producción que tienen las familias campesinas (agrarias) los conducen a proveerse de la fuerza de trabajo necesaria a través de familias extendidas, generalmente asociadas a patrones de mortalidad elevados, especialmente en la niñez. Si bien la mortalidad infantil se ha reducido desde 1976 (151 por mil) a 75 muertes por cada

mil nacidos vivos en 1992, este indicador es considerado aún como uno de los mas altos en América Latina.

El riesgo de muerte de los niños bolivianos menores de cinco años es el más elevado de América Latina <sup>1</sup>. El 62% de estas muertes se debe a diarreas e infecciones respiratorias y otras enfermedades de la pobreza; muertes que pueden ser evitadas con medidas de bajo costo.

Del total de los fallecimientos maternos que ocurren en América Latina, el 25% ocurren en Bolivia, la mayoría por causas que pueden ser prevenibles.

En lo referente a educación, ésta es aún un privilegio especialmente para la mujer, aunque el analfabetismo se ha reducido de 36.8% en 1976 a 20% en 1992, las diferencias urbano-rurales son notorias. La comparación por sexo también muestra fuertes diferencias, por cada hombre analfabeto en el área urbana hay cuatro mujeres en esa condición. De otro lado, el deterioro y la falta de infraestructura escolar se constituye en otro factor que determina las bajas condiciones y posibilidades de elevar la calidad y el rendimiento de este servicio y que permita la incorporación de la educación como un medio para mejorar la calidad de vida.

La población en Bolivia se ha incrementado en un 39% desde 1976, atravesando por un acelerado proceso de urbanización; el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, determinó que la población urbana del país alcanza al 58%, siendo el 42% en 1976. Urbanización sin industrialización es la característica de este fenómeno, producto de las masivas migraciones campo-ciudad, que ha venido alimentando los cordones periurbanos de las principales ciudades, incrementando la desocupación encubierta y el aumento persistente del desempleo abierto como fenómenos esencialmente urbanos que se han venido traduciendo en reducidos ingresos, ocupaciones inestables, actividades de baja productividad e incremento de la informalidad como problemas de creciente gravedad que desembocan en la subutilización de la fuerza de trabajo y el deterioro de la calidad del empleo.

La densidad poblacional varía desde 0.60 a 20 hab/km<sup>2</sup>, la tendencia creciente más acelerada se da en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, siendo el departamento de menor densidad Pando y el de mayor Cochabamba. En cuanto a la distribución de la población, la misma está concentrada en tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los que han venido a constituir el denominado Eje Central o Económico del país.

## **Economía**

El Producto Interno Bruto de Bolivia para 1980 fue de Bs. 123 mil millones y en 1993 de 134 mil millones (en bolivianos de 1980), lo que equivale a 5.2 mil millones de dólares, con un equivalente per cápita de 680 dólares<sup>2</sup>, el comportamiento en el período muestra tasas negativas de crecimiento entre 1980-1986 (4.46% en 1983), recuperándose a partir de entonces (2.60% en 1987 a 3.18% en 1993), producto fundamentalmente de las medidas de ajuste estructural asumidas en dicha etapa, particularmente en lo que hace a la liberalización de la economía, el establecimiento de un tipo de cambio real y flexible, la creación del bolsín para la libre compra y venta de moneda extranjera, el incentivo a la exportaciones y la drástica reducción del déficit fiscal, el crecimiento de la economía nacional fue de 4.4% para 1994.

En lo que se refiere a la composición del PIB, el componente de mayor peso es el referido a Bienes (45.81%), que comprende a los sectores Agropecuario, Petrolero, Minero, Industria Manufacturera y la Construcción, el mismo que sin embargo, muestra tendencia a la baja, ya que en el período 1988-91 el peso del mismo fue superior al 50%.

Siguen en importancia Otros Servicios (Comercio, Administraciones Públicas) con el 34.21%, que muestra un leve descenso con relación a los años anteriores, continúan los Servicios Básicos (Electricidad, Gas y Agua, Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones) con un 12.53% con tendencia al alza, finalmente los Derechos e Impuestos sobre Importaciones muestran un importante aporte a la composición del PIB en Bolivia, de contribuir con el 2.67% en 1980 pasan a 7.45% en 1993.

Con respecto a la composición del PIB por el Tipo de Gasto, el Gasto en Consumo Privado es uno de los principales componentes, el que ha oscilado entre el 65% y el 76% para el período 1980-93. El siguiente concepto es el de las exportaciones que osciló en el período, entre el 25% y 31% hasta 1991, habiendo bajado los dos últimos años al 19%.

En cuanto al Producto Interno Bruto por departamento, cabe destacar la contribución importante de tres departamentos (el eje económico) La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la estructuración del PIB. Entre los tres suman de manera casi constante 3/4 partes del total. Existen departamentos como el caso de Pando cuyo aporte no alcanza al 1%, mostrando el alto grado de concentración territorial de las actividades económicas en el país.

La inversión pública en Bolivia es de aproximadamente 500 millones de dólares equivalente al 10% del PIB. Cabe anotar que la misma ha crecido sustancialmente en los últimos años, concentrándose fundamentalmente en el eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, siendo estos los que cuentan con mayor capacidad institucional, lo que les ha permitido acceder a mayores recursos en relación a los otros departamentos.

En lo que hace a la inversión social, la misma ha seguido un curso errático, producto de las oscilaciones del PIB, sin embargo, La Paz se mantiene como el principal departamento receptor de estos recursos. En 1993, el 5.5% del total de la inversión pública

fue destinada al área social, habiendo sido del orden del 13% en 1987, siendo esta área la de mayor vulnerabilidad en la asignación de recursos en la programación de la inversión pública.

De otro lado, la incidencia de la pobreza en el conjunto del país, de acuerdo al análisis realizado por la Unidad de Análisis de Política Social (UDAPSO), afecta a cerca del 94% de los hogares en el área rural, y algo mas de la mitad de los hogares del área urbana, dando para el conjunto del país una incidencia del orden del 69%.

## **II. MARCO MACROECONOMICO**

### **1. Marco macroeconómico previo a la descentralización**

En el caso boliviano, es muy difícil comprender el escenario económico sin previamente revisar el programa de ajuste estructural que vivió el país. Este programa sobrevino a raíz del proceso hiperinflacionario que se desató incontrolablemente entre abril de 1984 y septiembre de 1985, y alcanzó un promedio de 1.028.5% entre los precios iniciales y los precios finales con una tasa de inflación promedio mensual de 48.1% y una tasa de inflación promedio mensual máxima de 128.8% para el período<sup>3</sup>.

Este proceso inflacionario tenía causales tanto de carácter fiscal como monetario. Los efectos del programa de ajuste estructural se dejaron sentir, por tanto, en ambos contextos. Entre los más importantes se puede citar, en base a la interpretación de Sachs y Larraín, la del incremento del señoriaje, entendido éste como el "monto de recursos reales que el gobierno puede capturar imprimiendo moneda", concepto que por otra parte es diferente del de impuesto inflación, definido como "la declinación en el valor de los saldos reales de dinero a causa de la inflación"<sup>4</sup>. En el marco de esta conceptualización, la tasa de señoriaje en relación al PIB osciló en Bolivia entre el 1 y el 6%, en el período de la hiperinflación, elevándose más en los últimos trimestres de los años 1983, 1984 y 1985, debido a los requerimientos que tenía el gobierno boliviano para cubrir las obligaciones de la deuda externa, los pagos a proveedores y salarios de fin de año. Durante el período, la recaudación del señoriaje dio un promedio del 12% del PIB al año ó 3% del PIB anual por trimestre.

Por otro lado, la dinámica de los saldos reales de dinero muestra una caída persistente desde 1982. De 1980 a 1983 -como sostienen Sachs y Larraín- el dinero representaba un promedio de 9% del PIB y en 1985 cayó a 3.2% del PIB.

Simultáneamente, la hiperinflación devaluó rápidamente la recaudación tributaria; En 1980 representaba el 6% del PIB y se redujo a mediados de 1984 a menos del 1.7%<sup>5</sup>. Este desorden monetario, incrementó la evasión tributaria hasta un nivel superior al 60% en 1985<sup>6</sup>. En el plano fiscal, el gobierno redujo los gastos públicos, deteniendo prácticamente la inversión, pero con poco éxito. El déficit fiscal fue del 22% del PIB en 1982, 18% en 1983 y 30% en 1984. Sólo con un nuevo gobierno y las medidas instrumentadas por éste, pudieron incrementar la recaudación tributaria a partir de 1985 y detener el incremento del déficit fiscal.

Esta situación se desencadenó, entre otras causas, por la denominada "crisis de la deuda", la cual no pudo ser detenida oportunamente, y cuyo servicio deterioró

sensiblemente los flujos de caja del TGN<sup>7</sup>. Todo ello devino en una caída del nivel de reservas internacionales.

A nivel cambiario, el tipo de cambio que en enero de 1983, era de \$b 25 por dólar pasó a una nueva moneda en 1986, el Boliviano, que eliminó seis dígitos haciendo que \$b un millón se convirtiera en Bs. 1. Así el tipo de cambio pasó a ser de Bs. 2 por dólar norteamericano.

El Decreto Supremo 21060, que inició el proceso de ajuste, también comprendía cambios de carácter institucional, como por ejemplo, entre otros, la creación de la Superintendencia de Bancos, la eliminación de las Gerencias de Fiscalización y de Desarrollo del Banco Central de Bolivia, con la finalidad de controlar la actividad especulativa del sistema financiero. Además, establecía las bases para la generación de un Sistema de Control Gubernamental sólido, fijaba las pautas para una reforma tributaria y fortalecía los controles sobre las empresas públicas.

De la misma manera, se fijaba el control de las cuentas fiscales, entre las cuales se encontraban las de las empresas públicas, y se establecía el principio de "caja única" con el propósito de captar transferencias de excedentes financieros de las empresas públicas rentables como por ejemplo Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, en favor del Tesoro General de la Nación.

En esta misma dirección, se estableció un bolsín en el Banco Central de Bolivia, que establecía el movimiento del tipo de cambio a partir de la oferta y demanda de divisas, en función a la paridad que se fijaba. Esta política cambiaria tenía el propósito de eliminar el uso especulativo de divisas y abrir el mercado de comercio exterior.

En este último sentido, se abrieron las fronteras, de tal manera que se puso a la industria nacional al margen de los proteccionismos y subvenciones, por vía fiscal o por vía de restricciones comerciales. Se mantuvo sin embargo un Gravamen Aduanero Consolidado que gravó a aquellos productos que no eran de primera necesidad nacional.

En cuanto al tratamiento de la deuda externa, se inició una política heterodoxa, que incluyó renegociación de la misma, reventa en mercados financieros internacionales a valores menores de los reales, intercambio de la misma a programas medio ambientales, reprogramación de condiciones y otras. Esta política permitió un desahogo en cuanto a la carga que representaba la misma en relación a la demanda de divisas de parte del gobierno, para el pago del servicio de la misma.

Este programa de ajuste estructural se desarrolló a partir de fines de agosto de 1985. Se complementó posteriormente con la Ley de Reforma Tributaria 843 de 1986. Esta Ley tenía el propósito de reducir la evasión fiscal, sanear los ingresos fiscales de origen tributario, procurar un ordenamiento del objeto imponible y la fuente del tributo, evitar la doble tributación y los impuestos destinados y buscar una centralización de la administración tributaria con el fin de mejorar la recaudación con controles únicos.

La Ley 843 de Reforma Tributaria establece el Registro Unico de Contribuyentes (RUC), con la finalidad de establecer claramente el universo de contribuyentes. Asimismo, se procura diferenciar los que serán los Grandes Contribuyentes (GRACOS) que representan más del 65% del total de la recaudación, así como el establecimiento de la administración tributaria en la recaudación a través del sistema bancario comercial.

De la misma manera, la Ley 843 eliminó la gran cantidad de impuestos existentes de distinta aplicación y los sustituyó por los siguientes: Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una alícuota del 10%<sup>8</sup>, Régimen Complementario del IVA, Impuesto a las Transacciones con un 2%<sup>9</sup>, Impuesto al Consumo Específico fijado en tasas diferenciales de acuerdo al tipo de producto, Impuesto a la Renta Presunta de Empresas con un 2.5% sobre el patrimonio neto de las mismas<sup>10</sup>, Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes inmuebles, vehículos, motonaves y aeronaves<sup>11</sup> establecido mediante tablas para su autoavalúo realizado por los propietarios. Impuesto a la Propiedad Rural<sup>12</sup> normado de acuerdo a la Ley de Reforma Agraria que establece tamaños de propiedad rural y condición de propiedad de la misma para establecer si aplica o no el cobro de este tributo, Impuesto de Viajes al Exterior, el Impuesto por Transmisión Gratuita de Bienes<sup>13</sup> y el Gravamen Aduanero Consolidado aplicable a importación y exportación de productos.

Se define también un régimen de coparticipación tributaria, que afecta a los ingresos tributarios en un 10% en favor de las Corporaciones de Desarrollo, el 10% en favor de los Gobiernos Municipales, el 5% en favor de las Universidades y el 75% queda en favor del Gobierno Central. Este régimen de coparticipación estableció posteriormente, en su reglamentación que la misma se ejecutaba a partir del principio del domicilio legal, es decir, se coparticipa en favor del Departamento o del Gobierno Municipal en el cual se halla inscrito legalmente el domicilio legal del contribuyente, lo que provocó concentración de recursos en los departamentos del eje central.

Por otra parte, se aprobó también la Ley 1178 del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO) el 20 de julio de 1990; Esta Ley se encarga de programar y organizar los aspectos administrativos y de presupuesto, ejecutar las actividades a través de Tesorería y Crédito Público llevando una contabilidad integrada y, finalmente, controlar la gestión del Sector Público. Se define además la relación con los Sistemas de Planificación y de Inversión Pública.

Asimismo, en el marco de estos sistemas, se establecen cuatro tipos de responsabilidad para el servidor público y que tienen relación con lo administrativo, lo ejecutivo, lo civil y lo penal.

Se define la necesidad de normar los Sistemas de Planificación y de Inversión Pública. En el primero de los casos, se encuentra en su fase de elaboración esta norma y en el segundo existen reglamentos y procedimientos establecidos, pero se tiene previsto también, tener una norma general.

Por otra parte, en el marco de estas reformas se incluyen Leyes que definen el manejo de hidrocarburos y mineros, la inversión, la privatización y la capitalización de la

administración pública.

En 1988 Bolivia firmó con el FMI un Programa de Ajuste Estructural de Facilidades Ampliadas (ESAF), con una duración inicial de tres años, ampliado en 1992, a un cuarto año. Las metas que especifica este acuerdo se refieren al déficit del sector público, activos domésticos netos, crédito interno del Banco Central de Bolivia y Reservas Internacionales Netas.

Este acuerdo fue interrumpido en 1993 y luego de una revisión de metas en noviembre del mismo año, se estableció una programación para el período octubre 1993 a marzo de 1994. Las metas que se fijaron entonces fueron las de la reducción en el déficit del sector público y del crédito interno del Banco Central de Bolivia al sector público no financiero. Sin embargo, estas metas fueron incumplidas, por una política expansionista del gasto público, que influyó en otras variables, como las reservas internacionales netas. Por otra parte, en lugar de reducir el nivel del Crédito Neto al Sector Público en alrededor de Bs. 500 millones, se expandió en alrededor de Bs. 200 millones.

Desde septiembre de 1994 se reactivó el programa de ajuste con el FMI, y se viene cumpliendo con un margen de aceptabilidad, permitiendo la mantención del tipo de cambio y una mejora en las reservas internacionales netas.

Los primeros resultados de evaluación del programa fueron alentadores: Después que los ingresos habían caído al 1.7% del PIB en 1984, la inflación alcanzado un 40.000% con base anualizada para el mismo período, la recuperación llevó a que los ingresos tributarios subieran al 10% del PIB en el segundo semestre de 1986, llegando al 12% en 1994. La inflación por otra parte, fue controlada a la segunda semana de iniciado el proceso, esto es la segunda semana de septiembre de 1985, a un nivel por debajo del primer dígito. Esta inflación anual fue en 1993 del 9% y en 1994 del 8.7%, previéndose para 1995 una inflación del 6.8%. El tipo de cambio que estaba a un nivel de Bs. 2 por 1 Us\$ en 1985, se halla diez años después en un nivel de Bs. 4.7 por 1 Us\$, ya estabilizado.

Esta situación generó una caída de las tasas de activas de interés, de un nivel de 45% mensual a mediados de 1985 hasta un nivel de 3% a fines de 1986, llegando actualmente a un 1.8% mensual en 1995, lo que permitió dinamizar el crédito bancario y por tanto la inversión<sup>14</sup>.

Finalmente, existe un factor "psicológico" que es el político, que deviene en una mayor confianza de la población, que influye en las expectativas de los agentes económicos. Este factor también fue relevante en este proceso de estabilización, al que contribuyeron todos los bolivianos, unos con un peso mayor que otros, por las diferenciales en los niveles de ingreso y los altos índices de pobreza en determinados estratos sociales y regionales.

Dicha estabilización generó un fuerte proceso recesivo a nivel productivo, que elevó los indicadores de desempleo abierto hasta un 20%, que se han ido reduciendo paulatinamente hasta un nivel del 14% en 1994. En todo caso, los niveles de inversión que desde 1989 a 1993 han subido a un ritmo de más del 10% anual en promedio, lo que no



incide aún en generación de empleo, que se espera revertir en 1995. En todo caso, este aspecto se halla ligado a otros de carácter estructural, tales como la reconversión industrial, la aplicación tecnológica apropiada, las ventajas comparativas comerciales aún inexploradas, etc.

En el marco del proceso estabilizador, se creó el Fondo Social de Emergencia, para paliar los efectos recesivos en el empleo. Este instrumento tuvo eficacia en el período de estabilización y se consolidó después, en un denominado Fondo de Inversión Social, que terminó por distorsionar la asignación regional de recursos, aunque resultó insuficiente para revertir la tendencia general recesiva del modelo.

Esta experiencia se generalizó a instrumentos financieros, en una especie de virus contagioso<sup>15</sup>, a partir de 1989, generando un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un Fondo de Desarrollo Campesino, un Fondo Nacional de Medio Ambiente, un Fondo de Vivienda Social y un Fondo de Desarrollo Alternativo.

Ahora bien, todo este proceso afectó al sector fiscal en cuanto a una aguda centralización, con la finalidad de mantener un concepto de "unidad de mando" en todo el período estabilizador. La reforma tributaria contribuyó sustancialmente a este proceso centralista, así como la aplicación del principio de caja única.

Si bien es cierto que la reforma tributaria permitió una recuperación en los niveles de recaudación tributaria, ésta influyó en los recursos que se destinaban a los niveles departamental y municipal. En el caso municipal, impuestos clásicamente locales, como el que se impone sobre los bienes inmuebles y vehículos, se coparticipaban entre el nivel nacional y local, que le redituaba al nivel nacional un 30% promedio desde 1988 a 1993. Otros impuestos específicos, que servían para financiar programas departamentales en vialidad, deporte, saneamiento básico<sup>16</sup>, se centralizaron en un sólo impuesto de consumos específicos en favor del nivel nacional de gobierno, coparticipable en un 10% en favor de las Municipalidades, 10% en favor de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 5% en favor de las Universidades y 75% en favor del TGN.

Esto permitió mejorar la asignación de recursos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, el que no pudo impedir, sin embargo, que se acentuara el proceso de desequilibrios regionales, en tanto los Departamentos que pudieron invertir en preinversión, tuvieron acceso a recursos, como los establecidos en el Fondo Social de Emergencia, transformado posteriormente en una institución permanente.

Los Fondos distorsionaron la asignación de la inversión pública entre las regiones, debido, también, a condicionamientos de los organismos financiadores que impusieron criterios para la colocación de los créditos y donaciones, que dieron como resultado una concentración de recursos en los Departamentos del eje central -La Paz, Cochabamba y Santa Cruz- que se vieron beneficiados con asignaciones que les permitía captar más del 60% de los mismos. Participación que, por otra parte, corresponde a la cantidad de población concentrada en estos tres Departamentos con relación al resto del país. Este tema es ilustrado más adelante con información financiera.

## **2. Consideraciones de política macroeconómica para la descentralización**

Existen varias consideraciones a ser tomadas en cuenta, para las asignaciones de competencias y recursos en el marco de una descentralización fiscal. Winkler resume algunos principios de asignación de recursos<sup>17</sup>, entre los cuales señala que las responsabilidades del gasto deben ser asignadas consistentemente con la distribución espacial de beneficios y que la incidencia espacial de las fuentes de ingreso debe ser consistente con la incidencia espacial de los beneficios.

El financiamiento en la descentralización debe estar ligado por tanto a una serie de condicionamientos que se resumen en el documento de Gabriel Aghón y Carlos Casas<sup>18</sup> en: la búsqueda de un adecuado grado de corresponsabilidad fiscal (principio de equivalencia fiscal) como incentivos para una mayor autonomía y responsabilidad política (accountability) ante las respectivas comunidades.

Estos aspectos, a su vez, se relacionan con otros, tales como la descentralización tributaria, las transferencias intergubernamentales y el grado de condicionalidad de las mismas, aplicabilidad subnacional de las políticas estratégicas macroeconómicas con la descentralización fiscal, internalización de las responsabilidades sectoriales a nivel descentralizado, predicamento subnacional en áreas que incumben a la determinación de políticas sectoriales y/o regionales de contenido descentralizado, entre otras.

Por ello, los objetivos nacionales de la descentralización, usualmente se han ceñido a garantizar las competencias que permiten un grado de autoridad y supervisión en las competencias descentralizadas, que evite distorsiones, desajustes o grados de libertad más allá de los permitidos, así sea para usarlos en la mejora de un servicio descentralizado.

Estos aspectos se han expresado como fundamentales a la hora de descentralizar recursos. El temor a que una descentralización fiscal ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica ha sido expresado por varios autores, básicamente relacionada con la libertad presupuestaria para excederse en gastos fiscales, los que se verían restringidos con una descentralización fiscal, por una parte y puesta en peligro la estabilidad si no se asegura que los gobiernos subnacionales amplíen el nivel de gasto y endeudamiento público. A ello se suma la observación sobre la tendencia de los gobiernos centrales a acudir en auxilio de gobiernos subnacionales en problemas presupuestarios<sup>19</sup>.

De allí que se señale como objetivos del gobierno central en la descentralización los relacionados con la provisión de financiamiento para asegurar el cumplimiento de los objetivos de política nacional estableciendo un mínimo nacional de normas y reglas para la entrega de servicios descentralizados, la administración financiera (incluidas las cuentas gubernamentales), y la gobernabilidad al nivel subnacional; De igual forma, se debe producir y disseminar la información pública requerida para el funcionamiento efectivo de los mecanismos de rendición de cuentas (accountability); y finalmente, se debe supervisar y proveer asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para asegurar operaciones eficientes

compatibles con las líneas maestras nacionales<sup>20</sup>.

En el marco de estos objetivos nacionales, lo que cabe preguntarse es cuáles son los objetivos subnacionales de la descentralización. Quizás muchos de ellos sean prácticamente idénticos a las razones por las cuales se plantea la descentralización: cercanía del ciudadano a los órganos públicos que prestan los servicios, posibilidad de un mejor control social sobre la calidad y oportunidad de los mismos, mayor transparencia en la toma de decisiones, democratización más abierta y gobernabilidad de los órganos públicos subnacionales, etc.

En esta dirección, la descentralización fiscal se aplica como un proceso de ida y vuelta, en la que se deben considerar ambos lados de la medalla: descentralización fiscal que garantice estabilidad no existe, lo que se puede es augurar que la misma provoque mayor nivel de eficiencia y eficacia en el gasto público, mayor transparencia en su ejecución, mejor predisponibilidad de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones tributarias, conociendo el destino de las mismas, equidad en la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno.

### **III. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA**

#### **1. Antecedentes históricos**

El antecedente más remoto de descentralización administrativa en Bolivia, es el de la Constitución de 1848 que crea los Municipios y les otorga competencias; sin embargo, esta norma nunca se cumplió a cabalidad.

Posteriormente a mediados del siglo pasado hubo varias expresiones que propugnaron el federalismo como forma de organización político administrativa del país, como respuesta al creciente centralismo que se sentía en todas sus regiones. Sin embargo, todas ellas no pasaron de ser expresiones de una profunda crisis institucional que atravesó el país en la incapacidad de conectar regiones tan diversas como pueden serlo el altiplano y las montañas con los valles, y éstos con la amazonía<sup>21</sup>.

Esta situación desembocó finalmente en una guerra civil en 1899-1900 entre unitarios (conservadores) y federalistas (liberales), en la cual hubo importante participación campesina<sup>22</sup>. Pese a que la misma fue ganada por los federalistas, éstos mantuvieron el espíritu unitario en la Constitución Política del Estado, por razones políticas, argumentando la necesidad de la unidad nacional en un momento en que la Nación salía de un conflicto bélico con el Brasil en la zona del Acre, en el noreste boliviano.

Posteriormente, en los años 20's varias iniciativas parlamentarias culminaron en un plebiscito el año 1931, el cual aprobó la descentralización administrativa del país. Sin embargo, el Presidente Daniel Salamanca postergó esta medida a raíz de la explosión de la guerra del Chaco en 1932, invocando nuevamente la necesidad de la unidad nacional.

Desde la revolución de 1952, las acciones de intervencionismo estatal en la economía y la ampliación de acciones reguladoras por parte del Estado se profundizaron. Esto se acompañó de importantes reformas como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la creación de entes estatales como la Corporación Boliviana de Fomento para fomentar la industrialización del país, así como otras medidas de corte estatista, que posteriormente demandaron un programa de estabilización en 1956, que implicó devaluación monetaria, ajuste en los precios, controles administrativo-financieros sobre las empresas fiscales, pero que no ingresó en aspectos estructurales fundamentales relativos a la intervención y creciente importancia del Estado en la actividad económica.

Esta política económica tuvo continuidad en los años 60's y 70's sin mayores modificaciones, que culminó en la crisis financiera que se inició en 1978, se profundizó en 1982 y duró hasta 1985, la que tuvo efectos importantes en la economía, generando una

hiperinflación y un creciente déficit fiscal, que se vió agravado por la política de endeudamiento externo no destinado al sector productivo que se realizó en los años 70's, en un largo período dictatorial en el país.

En cuanto a los aspectos fiscales, en 1946 se promulgó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y a partir de las Constituciones de los años 40's se reconoció la existencia de un Dominio Tributario Exclusivo Municipal.

Posteriormente, las luchas regionales desarrolladas por organizaciones cívicas, lograron que desde 1950 se reconozca el pago de regalías por explotación de petróleo a los Departamentos productores. Esta regalía se fijó en 11% del valor en boca de pozo, la misma que se mantiene hasta la fecha.

## **2. Aspectos institucionales**

En lo institucional, en el año 1926 se creó el Banco Central de Bolivia como primera autoridad monetaria del país, se estructuró la instancia de fiscalización en Contraloría, en 1932 se crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en 1952 la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) como parte del proceso de nacionalización de las minas. En este mismo período se crea la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) como expresión de la intervención del Estado en el sector productivo, al que le sigue en 1969 la creación la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF). Esta concepción respondía a la filosofía de sustitución de importaciones vigente en América Latina para los 50's.

Desde la Constitución Política del Estado de 1967 y la promulgación de la denominada Ley de Bases del Ejecutivo de 1969, se estableció la existencia de una administración central, descentralizada y desconcentrada. Esta administración descentralizada era la de aquellas instituciones que realizaban funciones específicas en algún tema o área. Este es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional de Estadística, que dependía funcionalmente de un Ministerio de Estado y tenía autonomía administrativa y técnica de funcionamiento. Por el contrario, se entendía -y aún se entiende así- como administración desconcentrada, a aquellas reparticiones dependientes de la administración central o descentralizada, que tenían representaciones ubicadas físicamente en otros Departamentos o ciudades fuera de la capital de la República.

Las Corporaciones de Desarrollo surgieron sobre la base de los Comités de Obras Públicas, conformados en aquellos Departamentos que recibían regalías por concepto de la explotación petrolífera, ya descrita anteriormente<sup>23</sup>. La Ley de Corporaciones se dictó en 1974 y sus funciones básicas eran las de planificar el desarrollo regional y programar la inversión pública regional. Las experiencias de esta institucionalidad fueron diversas. Si bien algunas Corporaciones focalizaron su inversión en la infraestructura física del Departamento y en menor medida en otras inversiones de carácter más bien productivo, otras se concentraron en crear industrias públicas regionales, en base a mercados ficticios, lo que llevó a estas empresas a agudas crisis financieras.

El balance final fue que las empresas públicas transferidas a las Corporaciones, terminaron constituyéndose en una carga financiera para las mismas, hecho que derivó en la aprobación de la Ley de privatización, afectando en particular a estas empresas para su transferencia al sector privado.

### **3. Aspectos políticos**

En relación a lo político, el centralismo fue reflejo de la inestabilidad política a que dieron lugar sucesivos golpes de Estado, que derivaron en gobiernos militares, los que incluso por su concepción de origen, fueron verticalistas y autoritarios. Esto generó un largo período de autoridades locales impuestas por el gobierno central, con excepciones como las de fines de los años 40's y el que actualmente se atraviesa desde 1985.

Por otra parte, en todas las Constituciones los Prefectos como primera autoridad departamental siempre fueron representantes del Poder Ejecutivo entendido como Gobierno Central, en el departamento. Esta autoridad era en el siglo XIX no solamente política sino también militar. El Prefecto hasta hoy, es considerado el representante del Presidente de la República en el Departamento.

Desde 1982, período en que se restablece el proceso democrático en el país, se emiten algunos Decretos que establecen la descentralización administrativa formal, pero que nunca se cumplieron en realidad.

El nivel regional tuvo una dualidad operativa; por una parte la Prefectura como cabeza política del Departamento, designado por el nivel central de gobierno y por otro la Corporación de Desarrollo, cuyo Presidente también es designado por el nivel central de gobierno con un Directorio que si bien tenía representación del gobierno central, también la tenía del nivel regional, especialmente de instituciones cívicas, sindicales y empresariales. Esta Corporación cumplía funciones operativas, desconectadas de las funciones políticas ejercidas por la Prefectura.

El Directorio de la Corporación de Desarrollo era enteramente funcional y respondía mayoritariamente a los intereses de la región, ya que los representantes del gobierno central, también respondían de manera más favorable a las demandas regionales que a los intereses del gobierno central en la región.

De otro lado, las labores de las Prefecturas se han orientado más al mantenimiento del orden interno, así como a la organización de algunas reparticiones desconcentradas del Estado a nivel departamental, tales como el registro civil, el SubTesoro Departamental, las Notarías de Hacienda y otras.

Las Prefecturas en el marco de la Ley de Descentralización, deben asumir la cabeza del Poder Ejecutivo Departamental. Esta Ley fue aprobada en enero de 1993 por el Senado Nacional, la que quedó fuera de contexto una vez aprobada la Ley de Necesidad de

Reforma de la Constitución, que excluyó la posibilidad de una Asamblea Departamental elegida por voto directo y en su lugar, la reciente Ley de Reforma Constitucional No. 1585 aprobada el 12 de agosto de 1994, incluye la creación de un Consejo Departamental. Por ello, ahora se está rediscutiendo un proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, que defina las competencias y atribuciones de este nivel de gobierno.

En todo caso, las modificaciones que se introduzcan al proyecto de Ley de Descentralización Administrativa estarán condicionadas a la asignación de competencias ya atribuida a los Gobiernos Municipales.

#### **4. Competencias del nivel municipal**

En cuanto a los órganos públicos, la Constitución Política del Estado en su art. 201, le atribuye al Concejo Municipal la obligación de aprobar anualmente el Presupuesto Municipal por programas que es propuesto por el Alcalde, debe también elaborar Ordenanzas Municipales de patentes e impuestos (previo dictamen técnico del Ministerio de Hacienda) y establecer o abolir impuestos municipales (previa aprobación del senado).

Desde el punto de vista fiscal el Concejo Municipal debe recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo a presupuesto y negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa aprobación del Concejo Municipal y autorización del Senado.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, establece un detalle de competencias para este nivel de gobierno en su art. 9o. Sin embargo, muchas de estas atribuciones se hallaban en contradicción con los postulados del programa macroeconómico de ajuste estructural, por lo que difícilmente se podían compatibilizar y requerían de una adecuación, a través de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades; En particular las contradicciones tenían que ver con la prestación de los servicios públicos y su reglamentación, la defensa de la economía popular mediante la intervención en el abastecimiento y distribución de bienes y servicios así como la lucha contra la especulación y el condicionamiento de la propiedad urbana al servicio público. Por otra parte, el diseño de la Ley era para un Municipio estrictamente urbano en su concepción; La Ley 1551 que establece un Municipio urbano rural, corrige parcialmente esta situación.

La Ley de Participación Popular transfiere a título gratuito la infraestructura física de salud, educación, caminos vecinales, cultura, deporte y microriego en favor de los Gobiernos Municipales, lo que es complementario a las nuevas competencias que se les atribuye. Adicionalmente, les confiere la potestad de administrar dotar y supervisar la infraestructura pública en las áreas ya señaladas, los sistemas de catastro urbano y rural así como la promoción y mantenimiento de los programas sociales.

El art. 19o. de la Ley 1551 de Participación Popular establece cuáles son los impuestos nacionales que se coparticipan en un 20% por el criterio per-capita en favor de los Gobiernos Municipales:

- El Impuesto al Valor Agregado

- El Régimen Complementario del IVA
- El Impuesto a las Transacciones
- El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas
- El Impuesto al Consumo Específico
- El Gravamen Aduanero Consolidado
- A la Transmisión Gratuita de Bienes (Sucesiones)
- El Impuesto a las salidas al exterior

Asimismo transfiere en un 100% los recursos de la recaudación del Impuesto a la renta Presunta de Propietarios de Bienes inmuebles, vehículos, motonaves y aeronaves y el Impuesto a la Propiedad Rural y reconoce las Tasas y Patentes como ingresos propios de Dominio Tributario Exclusivo Municipal. La Ley 1606 modificatoria de la Ley 843 modifica el Impuesto a la Renta Presunta de Empresas en Impuesto a las Utilidades (25%) y los Impuestos a inmuebles y vehículos y el de la propiedad rural en un Impuesto denominado a la Propiedad de Bienes, con tablas equivalentes para su cobro. La Ley 1606 mantiene el régimen de coparticipación sobre los impuestos ya listados. Estos, por tanto, son los ingresos con que cuenta el Gobierno Municipal para atender la competencias ya señaladas, además lógicamente, de las que obtiene por ventas de bienes y servicios y otros ingresos no tributarios y de capital<sup>24</sup>.

## 5. Competencias del nivel departamental

De esta manera, se observa que las competencias que quedan por definirse son aquellas que deberá desarrollar el futuro Gobierno Departamental, así denominado en la Reforma Constitucional reciente.

En la Constitución Política del Estado se establece en el art. 109 que en lo político administrativo, el Gobierno departamental estará a cargo de los Prefectos, cuyas competencias (atribuciones, condiciones y elegibilidad) se deben definir en una Ley.

En el proyecto de Ley de descentralización administrativa consensuado con el movimiento cívico y en actual consideración legislativa, plantea entre otras las siguientes competencias relacionadas con la descentralización y que corresponden al denominado "Poder Ejecutivo del nivel Departamental":

- Planificar el desarrollo departamental integral, conforme al Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y a las normas del Sistema Nacional de Planificación, ejecutando los planes, programas y proyectos correspondientes.
- Promover e institucionalizar los mecanismos que garanticen la Participación Popular en la gestión, control y la administración de las competencias transferidas, de conformidad al marco previsto en la Ley de Participación Popular.
- Administrar los caminos vecinales en coordinación con los Gobiernos Municipales de la respectiva jurisdicción.



- Administrar los recursos naturales y del medio ambiente, adecuando las políticas nacionales en el nivel departamental.

Al gobierno nacional, por su parte, le corresponde suministrar la seguridad y defensa nacionales, las relaciones exteriores, la política medioambiental, la formulación de planes de desarrollo e inversión pública y otras que tienen carácter global y que determinan los procesos administrativos de los entes subnacionales intentando reducir los desequilibrios entre regiones.

Los recursos con los que se afrontarán las competencias previstas para el nivel departamental provendrían en una gran proporción (65%) de las regalías asignadas por la Ley y de los recursos del Fondo Compensatorio Departamental que contempla la Ley de Participación Popular.

El Fondo de Compensación Departamental está establecido en la Ley 1551, en su art. 29o. y reglamentado en el Decreto Supremo No. 23813 de 30 de junio de 1994, en el que el Capítulo II de los arts. 11o. al 14o. están dedicados a explicar su forma de cálculo, sus metodología de distribución y otros aspectos técnicos.

Los Consejos de Desarrollo Provincial que se prevén en la Ley 1551 de Participación Popular se reglamentan en el Decreto Supremo 23858 de 1994, en el cual se establece un rol básicamente coordinador, el objetivo coadyuvante de la participación popular, su conformación y el ámbito y forma de funcionamiento.

La contribución de las ONG's en la participación popular se establece en el art. 34o., garantizando su acción en el ámbito de su trabajo, y se incluye en el Decreto Supremo 23858 exigiendo de las mismas, que sus acciones se enmarquen en las políticas de los Gobiernos Municipales en la jurisdicción en la que desarrollan sus actividades.

La inversión pública regional, se establece en el proyecto de Ley de descentralización administrativa, canalizado a través del Poder Ejecutivo a nivel departamental (la Prefectura) y determinado en montos de asignación a través del Sistema Nacional de Inversiones, considerando los criterios de población, pobreza, desarrollo relativo, esfuerzo y eficiencia fiscal. Estos parámetros deberán reflejarse en indicadores como el densidad poblacional por departamento, necesidades básicas insatisfechas por provincia, PIB departamental, recaudación tributaria departamental y presión tributaria departamental<sup>25</sup>.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que cuentan con los ingresos de las regalías departamentales y los de las utilidades de las empresas públicas departamentales, tienen la opción de depender del Prefecto o de una Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible, que es el área responsable del Sistema de Planificación de acuerdo a la Ley de

Ministerios vigente desde 1993. Este es aún un tema a debatir; En todo caso, las Corporaciones ya no tendrían el nivel de autarquía del que actualmente gozan, aunque sea de manera formal.

## **6. Asignación de competencias a los tres niveles de gobierno**

Para comprender las asignaciones de competencias entre los niveles de gobierno, es necesario discriminar el ámbito de la organización territorial, que para ser más descriptivo se compara con los sectores de salud y educación.

Ahora bien, una Sección de provincia puede contener un cantón y eventualmente tener un sólo Distrito Municipal, por lo que estos tres niveles coincidirían. Asimismo, un Cantón puede constituirse en un Distrito Municipal o en parte de un Distrito Municipal, el que puede eventualmente ser mayor a un Cantón.

RECUADRO No. 1

RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL PODER EJECUTIVO, EL NIVEL MUNICIPAL Y LOS SECTORES DE SALUD Y EDUCACION

NIVEL	PODER EJECUTIVO MUNICIPAL			SALUD	EDUCACION	
<b>Nacional</b>	Ministerios	Presidencia/	Nacional	Nacional	Secretaría	Secretaría
<b>Deptal.</b>	Prefectura		Secretaría	Direcciones	Deptal.	Deptales. de Educación Urbano y Rural [1]
<b>Provincia</b>	SubPrefecto			Distrito	Supervisoria de Salud	de Educ. Urb. y Rural [1]
<b>Secc. de Provincia</b>		Alcalde/ Gob. Mpal.	Distrito	Distrito de Salud	de Educación	
<b>Cantón</b>	Corregidor	Agente	Municipal	Puesto o Centro de	Núcleo Escolar	Salud
<b>Distrito Municipal</b>				Puesto o Centro de	Centro/ Establecim. Salud	Escolar

[1] El Art. 32o. de la Ley 1565 de Reforma Educativa, establece la integración de la Educación Urbana y Rural.

Fuente: Elaboración propia

De la misma manera, en salud, los Distritos de salud aún no coinciden enteramente con la organización de los Municipios y de alguna manera se debe buscar su compatibilización.

Sin embargo, de manera general para los sectores más relevantes de la actividad municipal, distribuyen sus competencias en la forma como se muestra a continuación.

**RECUADRO No. 2**  
**COMPETENCIAS DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS EN PROCESOS**  
**DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y/U OPERATIVA**

<b>SECTORES</b>	<b>COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO</b>
<b>SALUD</b>	Nivel nacional normativo y de políticas globales, nivel departamental de coordinación y de políticas regionales y nivel local operativo, administrativo de infraestructura y de canalización del control social.
<b>EDUCACION</b>	Nivel nacional normativo y de políticas globales, nivel departamental de coordinación y de políticas regionales y nivel local operativo, administrativo de infraestructura y de canalización del control social.
<b>SANEAMIENTO BASICO</b>	Nivel nacional normativo y de políticas globales, nivel departamental de coordinación, de políticas regionales y de inversión en infraestructura y nivel local operativo, administrativo y también de inversión en infraestructura y de canalización del control social.
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales y de inversión en programas nacionales, nivel departamental de coordinación, de políticas regionales y de inversión y nivel local operativo, y también de inversión.
<b>VIALIDAD</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales y de inversión en programas nacionales, nivel departamental de coordinación, de políticas regionales y de inversión y nivel local operativo, y también de inversión.
<b>AGROPECUARIO</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales y de inversión en programas nacionales, nivel departamental de coordinación, de políticas regionales y de inversión y nivel local operativo, también de inversión.
<b>CULTURA</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales, operativo/administrativo y de inversion en programas nacionales, nivel departamental de coordinación y nivel local operativo, administrativo y también de inversión en infraestructura en el marco de sus competencias transferidas.
<b>DEPORTES</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales, operativo/administrativo y de inversión en programas nacionales, nivel departamental de coordinación y nivel local operativo, administrativo y también de inversión en infraestructura en el marco de sus competencias transferidas.
<b>ENERGIA ELECTRICA</b>	Nivel nacional normativo, de políticas globales, operativo/administrativo y de inversión en programas nacionales, nivel departamental de coordinación y nivel local operativo, administrativo y tambien de inversión en infraestructura en el marco de sus competencias transferidas.

Fuente: Elaboración propia

La base legal para el desarrollo de estas competencias está dada por las siguientes normas legales en cada uno de los sectores señalados anteriormente:

**RECUADRO No. 3**  
**BASE LEGAL DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS EN PROCESOS**  
**DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y/U OPERATIVA**

<b>SECTORES</b>	<b>BASE LEGAL POR SECTOR</b>
<b>Salud</b>	Código de Salud, Reglamento de Hospitales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Participación Popular
<b>Educación</b>	Ley de Reforma Educativa y Ley de Participación Popular
<b>Saneamiento Básico</b>	Decreto Reglamentario del Sector Saneamiento Básico y Ley Orgánica de Municipalidades
<b>Medio Ambiente</b>	Ley de Medio Ambiente y Ley Orgánica de Municipalidades
<b>Vialidad</b>	Decreto de Creación del Servicio Nacional de Caminos y Ley de Participación Popular
<b>Agropecuario</b>	Ley de Reforma Agraria y Ley de Participación Popular
<b>Cultura</b>	Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Participación Popular
<b>Deportes</b>	Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Participación Popular
<b>Energía Eléctrica</b>	Ley de Energía, Ley Sirese y Ley Orgánica de Municipalidades

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se establecen las competencias de los tres niveles de gobierno, abriendo un articulado que permite que se puedan definir competencias, en el marco de estas especificaciones, en base a Leyes especiales, o por consecuencia en base a la delegación y/o transferencia de competencias de un nivel de gobierno a otro.

Estas competencias pueden ser, desde el punto de vista sectorial y sistémico/funcional, de acuerdo a los estudios realizados por varios años por el Gobierno nacional las siguientes<sup>26</sup>:

<b>RECUADRO No. 4</b> <b>COMPETENCIAS SECTORIALES Y FUNCIONALES QUE SE HAN CONSIDERADO TRANSFERIR A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (1)</b>			
<b>SISTEMAS Y/O FUNCIONES</b>	<b>SALUD</b>	<b>EDUCACION</b>	<b>VIALIDAD</b>
<b>PLANIFICACION</b>	NAC./DEP./MUN.	NAC./DEP./MUN.	NAC./DEP./MUN.
<b>INVERSION PUBLICA</b>	NAC./DEP./MUN.	NAC./DEP./MUN.	NAC./DEP./MUN.
<b>SISTEMAS FINANCIEROS</b>	NAC.: CONTAB. PRESUPUESTOS Y	NAC.: CONTAB. PRESUPUESTOS Y	NAC.: CONTAB. PRESUPUESTOS Y
<b>PUBLICOS</b>	TESORERIA DEP.:COORD. MUN.: ADM.,  BIENES Y CONTROL	TESORERIA DEP.:COORD. MUN.: ADM. Y BIENES Y CONTROL	TESORERIA DEP.: CONTAB. PRESUPUESTOS  MUN.: NINGUNO
Fuente: Elaboración propia (1) Estas competencias se han deducido del segundo borrador de trabajo de la Comisión de Elaboración de la Ley de Descentralización Administrativa compuesta por representantes del poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Comités Cívicos del país a 2 de diciembre de 1994.			

**RECUADRO No. 5**  
**MATRIZ DE ASIGNACION DE COMPETENCIAS**  
**A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y A LAS PREFECTURAS**  
**PARA LOS SECTORES MAS RELEVANTES**

SECTOR	GOBIERNO MUNICIPAL	PREFECTURA
<b>SALUD</b>	Administración de la infraestructura física transferida en favor de las municipalidades y gastos de funcionamiento	Pago de salarios del personal permanente y eventual y gastos administrativos
	Cooperación en el gasto de inversión en infraestructura	dirección y coordinación departamental
	Intervención en los niveles de participación popular local	Intervención en los niveles de participación popular departamental
	Control social del desempeño de los funcionarios en salud a través de las OTB's y Comités de Vigilancia	
<b>EDUCACION</b>	Administración de la infraestructura física transferida en favor de las municipalidades y gastos de funcionamiento	Pago de salarios del personal permanente y eventual y gastos administrativos
	Cooperación en el gasto de inversión en infraestructura	Dirección y coordinación departamental
	Intervención en los niveles de participación popular local	Intervención en los niveles de participación popular deptal
	Control social del desempeño de los funcionarios en educación a través de las OTB's y Comités de Vigilancia	
<b>VIALIDAD</b>	Administración de la infraestructura física transferida en favor de las municipalidades y gastos de funcionamiento	Pago de salarios del personal permanente y eventual y gastos administrativos
	Cooperación en el gasto de inversión en infraestructura de caminos vecinales y de mantenimiento de caminos secundarios y vecinales	dirección y coordinación departamental
<b>SANEAMIENTO BASICO</b>	Definición de políticas locales	Coordinación de políticas departamentales
	Inversión en infraestructura	inversión en infraestructura

FUENTE: Elaboración Propia

La Constitución Política del Estado de 1967 establece en sus arts. 109 y 110 que el país debe funcionar bajo una organización descentralizada administrativamente. Las modificaciones establecidas en la Ley de Reforma de la Constitución aprobadas el año 1994

mantienen este aspecto, bajo la modalidad expuesta anteriormente.

Al estar definidas las competencias del nivel nacional en la propia Constitución y las de los Gobiernos Municipales en la Ley 1551 de Participación Popular, el vacío legal existe en relación al nivel intermedio de gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo Departamental. Sin embargo, la propia Constitución establece que una Ley de Descentralización Administrativa debe definir estos aspectos.



## **IV. LA PARTICIPACION POPULAR EN BOLIVIA**

### **1. El Marco Económico de la Ley 1551**

El proceso inflacionario que se inicia en la década del 70 y que cobra su mayor expresión en 1984, además de haber envilecido el poder adquisitivo de la moneda nacional provocó un desfase total en el sistema tributario y en la capacidad del Estado para sostener su propia estructura económica y financiera.

El sistema tributario de entonces resultaba complejo por la gran cantidad de gravámenes de muy poco rendimiento fiscal y porque algunos de los regímenes impositivos eran de compleja determinación, de tal suerte que el incumplimiento de las obligaciones tributarias llegaron a niveles alarmantes. Es así que en Mayo de 1986 se aprueba la Ley de Reforma Tributaria, conocida como la Ley 843. Esta Ley ordena el Sistema Tributario Nacional, ampliando la base imponible, incorporando al Sistema Tributario a todos los agentes económicos; simplificando el Sistema y facilitando los programas de fiscalización; crea mecanismos de controles recíprocos entre los responsables del tributo, disminuyendo los niveles de evasión.

La Ley 843 establecía la forma de coparticipación de los impuestos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera de la siguiente manera: 75% para el Gobierno Central, 10% para las Municipalidades, 5% para las Universidades y 10% para los Departamentos (administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo)<sup>27</sup>.

La misma Ley 843 establecía que la distribución del producto de estos tributos entre los Departamentos, las Municipalidades y las Universidades, se efectuaría localmente en función de la efectiva recaudación obtenida en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios.

Esta forma de distribución de los recursos entre las regiones provocó desequilibrios entre las mismas, hecho que será comentado mas adelante.

### **2. Los Ingresos Tributarios**

La Constitución Política del Estado en su Art. 146° divide las rentas del Estado en nacionales, departamentales y municipales y establece que las mismas se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país. La Ley clasificará los ingresos en nacionales, departamentales y municipales. Establece también que los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas,

dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho tesoro.

El Art. 153° establece además, que las Prefecturas de Departamento y los Municipios **no podrán** crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos.

El Art. 201° de la misma Constitución Política del Estado establece que el Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora y que los Gobiernos Municipales **no podrán** establecer tributos que no sean tasas o patentes, cuya creación, **requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores**, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, los Gobiernos Municipales tienen una autonomía limitada en el aspecto tributario, salvo elevar a consideración del H. Senado Nacional la aprobación de tasas y patentes que se agregará a la presión tributaria sobre la población.

#### ***a) Estructura Impositiva por Niveles de Gobierno***

La clasificación de los ingresos que establece la Constitución Política del Estado está dada en la Ley 1551 de Participación Popular. La misma que en su Art. 19° señala los siguiente:

##### **i) SON INGRESOS NACIONALES:**

- 1) El Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- 2) El Régimen Complementario del IVA (RC-IVA)
- 3) El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)
- 4) El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE)
- 5) El Impuesto a las Transacciones (IT)
- 6) El Impuesto de Viajes al Exterior (IVE)
- 7) El Impuesto sobre la Transferencia Gratuita de Bienes (TGB)
- 8) El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)

##### **ii) SON INGRESOS DEPARTAMENTALES:**

- Las regalías asignadas por Ley.
  - Las Regalías sobre producción hidrocarburífera
  - Las Regalías sobre producción minera
  - Las regalías sobre explotación maderera

##### **iii) SON INGRESOS MUNICIPALES:**

- 1) El Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende:
  - El impuesto a la Propiedad Rural (IRPPB)
  - El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB)
  - El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB)

2) Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado.

Adicionalmente, mediante Decreto Reglamentario No. 21555, se establecen los regímenes especiales:

- Régimen Simplificado
- Régimen Integrado
- Régimen Unificado Rural

Los ingresos nacionales a los que hace referencia la Ley 1551 esta sujetos a un régimen de coparticipación que establece alícuotas de la siguiente magnitud:

- 75% para el Tesoro General de la Nación
- 20% para los Gobiernos Municipales
- 5% para las Universidades

Los regímenes especiales no son sujetos de coparticipación. Al primero pertenecen las personas que están dedicadas a la actividad artesanal y comercio minorista, al segundo las personas dedicadas al transporte de pasajeros, propietarios hasta de dos vehículos.

La concepción del sistema tributario, basa la imposición en<sup>28</sup>:

- Imposición sobre el patrimonio de las empresas y personas naturales.
- Imposición sobre el consumo, a través de impuestos al valor agregado, los consumos específicos y transacciones.
- Imposición sobre los ingresos, como mecanismo de fiscalización indirecta que mejoren el cumplimiento de los impuestos al consumo.

A nivel departamental, se grava la explotación de recursos naturales y materias primas no renovables, bajo la categoría de **regalías**.

#### ***b) Dominios Tributarios Exclusivos***

A través de la Ley Orgánica de Municipalidades, se reconocen los siguientes criterios básicos para delimitar el dominio tributario municipal con el del Gobierno Central:

**Dominio Tributario Exclusivo:** Conforme la C.P.E. reconoce a los Gobiernos Municipales la facultad que tienen de imponer dentro de su jurisdicción, patentes, tasas de servicios públicos municipales, contribuciones para obras públicas municipales e impuestas sobre hechos generados no gravados por el Gobiernos Central previa aprobación de la Ordenanza Municipal por el Honorable Senado Nacional.

**Dominio tributario de coparticipación:** Corresponden las participaciones a que

tienen derecho las municipalidades, conforme a disposiciones legales en vigencia <sup>29</sup>.

Por su parte, en el nivel departamental, las Corporaciones de Desarrollo basan su régimen económico y financiero en las **regalías departamentales**, los recursos del Fondo Compensatorio Departamental -cuando corresponda <sup>30</sup>-, intereses y otras rentas de la propiedad, otros ingresos no tributarios propios. Y transferencias de instituciones públicas no financieras<sup>31</sup>.

En el nivel departamental, mediante la Ley 1551 se establece la creación de un Fondo de Compensación por Regalías, mediante el cual sumando las regalías que reciben todos los Departamentos, se estima la Regalía promedio per cápita nacional, aquellos Departamentos que perciban un monto de regalías per cápita promedio departamental menor a la nacional, reciben un monto de compensación por vía presupuestaria, equivalente, para alcanzar la regalía promedio per cápita nacional.

Este mecanismo permite que los Departamentos cuya explotación de recursos naturales y de materias primas no renovables, por la dinámica económica se vea mermada, ingresen en este Fondo, este es el caso en la actualidad, de los Departamentos mineros como Potosí y Oruro y de otros Departamentos que en las zonas ricas en materias primas no tienen infraestructura para acceder a esta explotación como La Paz y Cochabamba y eventualmente también Beni y Pando.

Esta es la concepción impositiva del país, sin embargo, la Ley No. 1606 de Reforma a la Ley 843 tiene los siguientes fundamentos:

- i) Se crea un Impuesto a las Utilidades (IU) en sustitución del Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), con una alícuota del 25% sobre las utilidades declaradas. El IRPE, gravaba con el 2.5% al patrimonio neto de las empresas, el IU grava las utilidades.
- ii) Se incrementa el Impuesto a las Transacciones (IT) en un 50%, del 2% al 3%, con el aditamento que el pago del Impuesto a las Utilidades puede constituirse en un pago a cuenta del IT.
- iii) Se establece un Impuesto al Consumo Específico sobre hidrocarburos, que sustituye a las transferencias de excedentes que realiza la empresa estatal del petróleo (YPFB), el mismo no es coparticipable.
- iv) Al establecerse un impuesto sobre la riqueza con el IU, se deroga el Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB) y se lo sustituye por un impuesto al patrimonio denominado Impuesto a la Propiedad de Bienes (IPB) inmuebles y vehículos automotores, de dominio exclusivo municipal.
- v) Se modifican las devoluciones impositivas a los exportadores, en el caso del Impuesto a los Consumos Específicos y se elimina la devolución del Impuesto a las Transacciones.
- vi) No se modifican las disposiciones sobre los regímenes especiales que representan un costo de administración tributaria alto en relación a su rendimiento.

- vii) Se deroga el Impuesto a la Propiedad Rural, manteniendo las excenciones dispuestas en la Ley de Reforma Agraria, pero introduciendo la propiedad rural en las tablas que existen para inmuebles urbanos, en tanto el Municipio es urbano rural. Subsistiendo los problemas con el Régimen Unificado Rural, que incluye al IVA, IT, IRPE e IRPPB de las empresas agropecuarias medianas.

Por otra parte, en el marco de las discusiones del proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, los Departamentos de menor desarrollo relativo como son: Potosí, Oruro, Beni y Pando, reclaman la creación de un Fondo de Compensación. El argumento que sustenta esta posición, es el de atacar los desequilibrios de nivel de desarrollo relativo regional, que deben enfrentarse con recursos destinados básicamente a preinversión, para acceder en igualdad de condiciones a los mecanismos financieros internos y externos. Este aspecto está aún en estudio y tendrá respuesta en el curso de los próximos meses.

A estos elementos, debe agregarse el hecho de que el movimiento cívico boliviano ha venido últimamente insistiendo en la coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos, recientemente creado en la Ley 1606 modificatoria de la Ley 843, que convierte las transferencias de YPFB (empresa estatal del petróleo) al TGN en un impuesto. Es una medida vinculada a la futura capitalización de esta empresa; el volumen de recursos, alcanza a un 30%, las que sirvieron de basamento en el momento supremo del proceso estabilizador en 1985.

El pasado 14 de febrero del presente, el Gobierno, suscribió un convenio con el Movimiento Cívico, en el cual se estipula que el 0.75% del PIB, equivalente más o menos a lo que eventualmente correspondería por la coparticipación del IEH a los departamentos, será destinado a inversión en los mismos, administrado por el órgano público departamental que se defina en la Ley de Descentralización.

Además, existen propuestas para que éstos recursos se destinen al financiamiento de competencias en educación, salud y vialidad, que vayan a ser transferidas al nivel departamental, especialmente en el área de la inversión. Otras, plantean que esta participación debiera ir íntegramente al mantenimiento de caminos secundarios y vecinales, tomando en cuenta que es este tipo de impuestos los que se destinan para este fin, en el marco de nuevas competencias departamentales a ser asignadas.

La clasificación de los impuestos según la base imponible y por nivel de gobierno beneficiario es la siguiente:

<p>RECUADRO No.6</p> <p>BASE IMPONIBLE POR NIVEL DE GOBIERNO</p>			
BASE IMPONIBLE	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
Actividad Económica	IT, IU	Tasas y Patentes	
Patrimonio	(IRPPB), IPB (IRPE), TGB	(IRPPB), IPB	
Comercio Exterior	GAC		
Ingreso	IVA		
Ahorro	RC-IVA		
Consumo	ICE		
Materias Primas no Renovables		Regalías	
Fuente: Elaboración propia			

### 3. Situación de las Finanzas Públicas Regionales

Antes de la aprobación de la Ley 1551, la estructura financiera y patrimonial de las Corporaciones Regionales de Desarrollo eran:

- i) Regalías de hidrocarburos, regalías mineras, impuestos asignados por Ley y recursos del Tesoro General consignados en el Presupuesto de la Nación
- ii) Utilidades, rentas y otros recursos provenientes de sus operaciones
- iii) Transferencias.
- iv) Venta de bienes y
- v) Coparticipación Tributaria (10% establecida por la Ley 843)

La nueva estructura de ingresos para las CORDES, es el señalado por la Ley 1551 y el Régimen Económico y Financiero del Reglamento Orgánico de Corporaciones, que al dejar de percibir el 10% de coparticipación y solo administrar las regalías departamentales, el Fondo Compensatorio Departamental reduciría el impacto en sus ingresos y compensaría a las regiones más deprimidas.

#### ***a) Efectos de la aplicación de la Ley no. 843 en las finanzas municipales y regionales***

La forma de distribución de los recursos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera

establecida en la Ley de Reforma Tributaria 843, provocó profundas asimetrías entre Departamentos y al interior de los Departamentos ya que la tributación la efectuaba el contribuyente donde éste declaraba su domicilio legal. Es frecuente que los grandes contribuyentes y las empresas estatales tengan su domicilio legal en el denominado Eje Central del país (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba), de tal suerte que estos tres Departamentos coparticipaban el 90.8% de los recursos correspondientes sólo a las Municipalidades y un 9.2% para las Municipalidades de los seis Departamentos restantes.

Esta lógica concentradora de la coparticipación tributaria en el caso específico del 10% correspondiente a las Municipalidades también se reproducía al interior de cada uno de los Departamentos así, en promedio, las ciudades capital se beneficiaban con el 93.0% de estos recursos y 7% para 296 Municipalidades. En el Departamento de La Paz el 97.3% quedaba en la ciudad capital y el 2.7% a las restantes 74 Municipalidades; en Cochabamba el 87% para la ciudad capital y el 13% para 43 Municipalidades; el caso más severo es Pando 100% para la ciudad de Cobija y 0% para 13 Municipalidades. A estos antecedentes se debe agregar el hecho de que la Ley 843 no contemplaba competencias para el uso de estos recursos, de tal forma que en las Municipalidades y las Corporaciones Regionales de Desarrollo estos recursos eran utilizados frecuentemente para financiar sueldos y salarios de frondosas plantas burocráticas.

#### ***b) Impacto de la Ley de Participación Popular en las finanzas municipales y regionales***

**i) El nivel municipal.-** Se puede evidenciar que uno de los objetivos de la Ley de Participación Popular, es el de corregir los desequilibrios generados por la Ley 843, al establecer una nueva forma de coparticipación tributaria:

- 1)** Los recursos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera se coparticipan por el criterio per cápita.
- 2)** Se incrementa la participación de las Municipalidades al 20%.
- 3)** Los ingresos generados por los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves, y que eran coparticipados con el gobierno nacional, pasan a ser de dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales.
- 4)** Se mantiene el 5% para las Universidades.
- 5)** Las Corporaciones Regionales de Desarrollo dejan de percibir el 10% establecido por la Ley 843 y administran las regalías departamentales por la explotación de recursos naturales y se crea el Fondo Compensatorio Departamental cuando corresponda a fin de reducir el impacto en los ingresos de las mismas para el cumplimiento de sus funciones de carácter regional, en el mismo espíritu de compensación a las regiones más deprimidas, destinado a aquellos departamentos que se encuentran por debajo del promedio nacional de regalías.

Con la nueva forma de distribución per cápita, los municipios de provincia, han

variado sustancialmente su participación del 7% al 46% del total de los recursos coparticipados, del mismo modo se ha modificado la participación del Eje Económico (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba) del 92% al 70%.

Esta forma de **descentralización de recursos** por la vía de las transferencias condicionadas, ha modificado la participación en los municipios de las capitales, así por ejemplo, el municipio de Potosí, que en 1993 coparticipó Bs. 1,094,702, para los seis primeros meses de aplicación de la Ley, tiene proyectado coparticipar Bs. 6,373,637, es decir un incremento del 482%, y el conjunto del Departamento pasará de Bs.1,596,553 a Bs.31,545,796.

Los cambios son evidentes, los recursos en los primeros meses de aplicación de la Ley 1551 ha incorporado a todos los Municipios del país (308) especialmente aquellos que la Ley 843 había marginado, es así que el impacto en las finanzas municipales es notable, estos recursos se multiplican porque son presentados como contraparte para acceder al financiamiento de los Fondos de Inversión, Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y Fondo Nacional del Medio Ambiente.

**ii) Nivel departamental.**- Las modificaciones que establece la Ley de Participación Popular en el Régimen Económico de las Corporaciones en principio se podría pensar que impactan en las finanzas de las mismas, al ver reducida su coparticipación (10% establecida por la Ley 843), sin embargo, la misma Ley confiere nuevas y específicas atribuciones a estas instituciones llamadas a promover el desarrollo de las regiones, y en función a los nuevos fines, las mismas ya no son más ejecutoras, sino mas bien planificadoras, eso ha significado la reducción de plantas burocráticas que absorbían en la mayoría de los casos el 100% de la coparticipación tributaria, ya que la Ley 843, no había reglamentado la aplicación de estos recursos de los cuales se beneficiaban. Las CORDES administran las regalías Departamentales y los recursos del Fondo Compensatorio Departamental por regalías, cuando corresponde, que permite fortalecer el conjunto de recursos para inversión, fundamentalmente en las regiones de menor desarrollo. Este conjunto de recursos serán ampliados al acceder al financiamiento externo (Crédito y Donación) y a los Fondos de inversión, Fondo de Inversión Social, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Campesino y Fondo Nacional del Medio Ambiente.

### ***c) Ingresos tributarios y no tributarios municipales***

Los ingresos tributarios y no tributarios de carácter municipal, son los que le permiten un nivel de autonomía a los Gobiernos Municipales, que otro tipo de ingresos no se los brinda.

CUADRO No.2  
GOBIERNOS MUNICIPALES  
INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS  
(En miles bolivianos corrientes)

Ingresos Propios				TOTAL	
AÑOS	Tribu- tarios	No tribu- tarios	Coparti- cipacion IRPPB		



1987	15,427	3,115	26,543	21,913.9	66,998
1988	36,282	7,326	62,425	42,127.0	148,160
1989	46,418	9,372	79,866	41,034.0	176,691
1990	53,012	10,704	91,210	36,734.5	191,660
1991	53,422	10,834	128,467	41,943.1	234,666
1992	60,571	9,427	181,733	48,329.5	300,060
1993	67,997	14,808	205,301	86,108.0	374,214
1994[1]	71,991	19,526	428,770	143,364.6	663,652

[1] El 100% del IRPPB es transferido a dominio municipal  
Fuente: Elaboración Propia a partir del Ministerio de Hacienda, ILACO.

Producto de las medidas de Reforma Tributaria y de Participación Popular, fundamentalmente, los ingresos por Coparticipación Tributaria (1990-1994) han venido creciendo a un ritmo del 47% anual, mientras que el crecimiento del Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes ha sido del 41% anual<sup>32</sup>, muy significativo si se compara con el crecimiento de los ingresos propios tributarios y no tributarios los mismos que han sido del orden del 8% y 16% anual respectivamente.

Sin embargo, estos promedios ocultan diferencias importantes entre departamentos. Estos incrementos han sido mayores en las Alcaldías situadas en el eje económico del país, que han incorporado elementos modernos en sus mecanismos de control y donde casi un tercio de la población del país se asienta en estas tres ciudades. Los ingresos municipales en los últimos siete años y por los conceptos señalados, se han visto incrementados 10 veces.

#### ***d) Ingresos tributarios y no tributarios departamentales***

Los ingresos tributarios y no tributarios departamentales no tienen la misma importancia que en el caso del nivel municipal.

Los ingresos tributarios (regalías) de los departamentos, administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo, también han tenido su dinámica en el tiempo, el ritmo de crecimiento ha sido alrededor del 19% anual, los ingresos no tributarios (empresas) al 16%, la coparticipación tributaria 35% anual con excepción del último año, que por efectos de la Ley de Participación Popular dejan de percibir las CORDES.

Se nota sin embargo, que las transferencias del Gobierno Central para el cofinanciamiento de la inversión ha tenido incrementos importantes (40% anual). El efecto es que, en conjunto, los ingresos en los últimos cinco años se han duplicado. Por otra parte, los ingresos de las Prefecturas Departamentales son en extremo reducidos con respecto al de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, lo que les reduce sus posibilidades y márgenes de apoyo al desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

CUADRO No.3  
INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS  
CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO  
(En miles de bolivianos corrientes)

INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS	TOTALES
AÑOS	Propios	Totales

	tarios1/	tarios	cipacion			
1987	124,632	130,889	27,008	25,061	307,590	
1988	127,692	163,669	53,263	30,313	374,937	
1989	130,828	204,659	66,049	36,665	438,201	
1990	134,041	255,914	93,424	44,348	527,727	
1991	167,893	320,003	129,503	53,641	671,041	
1992	140,973	392,565	181,059	77,424	792,021	
1993	177,306	415,148	213,849	127,983	934,285	
1994[2]	271,167	464,591	123,816	168,594	1,028,168	

1/ Regalias Madereras, Mineras y por explotación de hidrocarburos  
Fuente: Ministerio de Hacienda, ILACO, Elaboración Propia.

#### 4. Fondos de Inversión

Como soporte a la inversión pública y el cofinanciamiento con las instituciones de desarrollo del Estado, especialmente, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Alcaldías Municipales y Prefecturas, se tienen tres Fondos de Inversión: el Fondo de Inversión Social (F.I.S.), que hasta 1991 tenía el denominativo de Fondo Social de Emergencia; el Fondo de Desarrollo Campesino (F.D.C.) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.).

##### **a) Fondo de Inversión Social**

El financiamiento del Fondo de Inversión Social esta destinado fundamentalmente a los sectores de salud, educación, cultura y saneamiento básico, en localidades cuya población sea menor a 5,000 habitantes, el financiamiento concedido por el FIS en 1993 fué de 15 millones de dólares, en 1992 alcanzó a 12,5 millones de dólares.

##### **b) Fondo de Desarrollo Campesino**

El Fondo de Desarrollo Campesino, destina los recursos que gestiona de la cooperación internacional, al financiamiento de proyectos en el área rural fundamentalmente, las colocaciones del FDC para 1993 ascendieron a la suma de 174 mil dólares, cifra inferior a la de 1992, cuando el fondo financió 1,6 millones de dólares.

Los recursos de estos Fondos de Inversión, tienen la característica de ser recursos no reembolsables, que requieren en su estructura de cofinanciamiento, aportes (contrapartes) de la comunidad beneficiaria y aportes de la institución solicitante del financiamiento.

##### **c) Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

Los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, son de naturaleza reembolsable, son recursos en su mayoría que forman parte de la cartera del Banco Interamericano de Desarrollo, los proyectos se califican por su tamaño, población beneficiaria y sobre todo por la rentabilidad que garantice el repago de la deuda que asume la institución solicitante; especialmente son los conglomerados poblacionales, ciudades capital de departamento los

que logran acceder a este tipo de recursos por el volumen de recursos que esta relacionado con el tamaño de los proyectos.

Es necesario subrayar, que en el Decreto de creación del FNDR se precisa, que el mismo debe servir como fondo de compensación para atenuar los desequilibrios regionales, en el marco de la descentralización administrativa. Este rol deberá ser considerado al momento en que se trate la Ley correspondiente.

## 5. Definición del Gasto

El gasto tanto corriente como de capital, a nivel subnacional, está determinado por normas y procedimientos, como las establecidas para los recursos de la coparticipación tributaria en el caso municipal, o por las normas establecidas para las CORDES en relación al total de sus ingresos. Esto se expone a continuación con mayor detalle.

### a) El Gasto Municipal

El gasto municipal esta basado en el Sistema financiero municipal, el mismo que está constituido por un conjunto de normas que regulan tanto la captación de recursos, como su asignación para la prestación de servicios y ejecución de obras municipales. De otro lado, las municipalidades, formulan sus presupuestos bajo las normas técnicas establecidas por la Ley de Presupuestos y demás disposiciones legales pertinentes<sup>33</sup>.

**i) Condicionalidades establecidas en la Ley de Participación Popular y en la Ley Orgánica de Municipalidades.**- La Ley Orgánica de Municipalidades, en el Capítulo correspondiente al Sistema Financiero y la delimitación del Dominio Tributario, establece que dentro de cada gestión financiera, la programación para los gastos por **servicios personales**, en ningún caso excederá al **50%** de todos los ingresos captados, y se destinará el saldo a la sustitución de activos fijos y obras de desarrollo urbano, en forma de inversión.

Por su parte, la Ley de Participación Popular, expresamente establece **condiciones para la coparticipación tributaria:**

- Los Gobiernos Municipales deben elaborar su Presupuesto Municipal concordante con su Plan Anual Operativo y efectuar la rendición de cuentas correspondiente a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior.
- En caso de incumplimiento, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de Ley.
- Los Gobiernos Municipales **deberán** asignar a inversiones por lo menos el **90%** de los recursos de la Coparticipación Tributaria.

En este marco, las condiciones para la programación del gasto municipal son las siguientes:

CONCEPTO	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL
----------	-----------------	------------------

INGRESOS PROPIOS	50%	50%
COPART. TRIBUTARIA	10%	90%

**ii) Mecanismos de definicion del gasto municipal.**- La Ley de Participación Popular, respecto a los Gobiernos Municipales, amplía sus competencias y recursos para el ejercicio de sus funciones, amplía y delimita la jurisdicción territorial a la Sección de Provincia como el marco geográfico básico del desarrollo municipal en todas sus dimensiones, en la medida que estas se complementen.

Además del Gobierno Municipal, quien tiene la responsabilidad de orientar el proceso de desarrollo del Municipio, incorpora a las Organizaciones Territoriales de Base, como otro actor que permite cambiar la planificación tradicional, normativa por la Planificación Participativa, como la metodología que permita alcanzar objetivos de desarrollo municipal, compatibles con los objetivos de desarrollo regional y nacional, y haga de la planificación un verdadero proceso sostenido en el tiempo.

#### - El Plan de Desarrollo Municipal

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que entre los fines de las mismas, está el de promover el desarrollo de su jurisdicción -ampliado por la Ley 1551- a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo regional nacional.

El Plan de Desarrollo Municipal, es el instrumento que guía las acciones de desarrollo sostenidas del conjunto de actores que intervienen en el municipio.

Este Plan es elaborado **participativamente** por el Gobierno Municipal, Organizaciones Territoriales de Base y otras instituciones de desarrollo -Fondos de Inversión, ONG's-, orientado por el mismo Gobierno Municipal en función a la identificación de los objetivos de desarrollo municipal, este proceso es concertado y debe incorporarse en los lineamientos estratégicos establecidos para tal efecto por el Plan de Desarrollo Regional de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

#### - El Plan Operativo Municipal

El Plan Anual Operativo (PAO) de los Gobiernos Municipales, es un plan de acciones, basado en el Plan de Desarrollo Municipal, el mismo que también es formulado **participativamente** entre los actores sociales e institucionales del municipio, priorizando proyectos y obras con arreglo a las condicionantes establecidas por Ley y los recursos proyectados para este fin.

A este documento, se debe acompañar el respectivo presupuesto de funcionamiento e inversión, para poder utilizar los recursos de participación popular.

En el caso de municipios menores de 5,000 habitantes, los mismos deberán conformar mancomunidades, elaborar el PAO y el presupuesto de la mancomunidad a fin de poder movilizar sus recursos.

## - El control social del gasto

La Ley Orgánica de Municipalidades, incorpora en el capítulo correspondiente a los Derechos y Obligaciones de los vecinos, Juntas Vecinales y Comités Cívicos, el derecho que tienen estos para exigir el buen funcionamiento de los servicios municipales, de tal manera que satisfagan de modo eficiente las necesidades colectivas<sup>34</sup>.

La Ley de Participación Popular operativiza este precepto. Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales, se conforma un **Comité de Vigilancia**, constituido por un representante elegido por la Organización de Base respectiva. Este Comité de Vigilancia debe controlar que la inversión realizada con los recursos municipales sea equitativa entre la población urbana y rural. Asimismo, que no se destinen más del 10% de los recursos de participación popular al gasto corriente, pronunciarse sobre el presupuesto de estos recursos y velar por que la demanda social proveniente de planificación participativa, efectivamente se incorpore en el presupuesto municipal para su concreción.

Del mismo modo, podrá denunciar al Gobierno Municipal transgresor al Poder Ejecutivo para que, el mismo, evalúe la situación, requiera al Gobierno Municipal observado y en su caso lo denuncie ante el H. Senado Nacional, una vez éste admite la denuncia, se suspenden los recursos de coparticipación tributaria hasta que el Gobierno Municipal enmiende o rectifique su conducta.

### ***b) El impacto de la participación popular en el gasto municipal***

Para 1994, y en seis meses de aplicación de la Ley de Participación Popular, se han identificado alrededor de **3,500 proyectos de inversión** municipal, con una inversión total de Us\$ 133 millones, que se componen de Us\$. 60 millones de recursos de coparticipación, Us\$ 5 millones de otros recursos internos y Us\$ 48 millones de financiamiento interno y externo (crédito y donación), provenientes básicamente de los Fondos de inversión (FIS, FDC, FNDR). El gasto municipal en su conjunto se incrementó en más del 100%; lo más importante es que ha mejorado la calidad y aplicación del mismo, especialmente en lo que a inversión se refiere.

Hasta Diciembre de 1994, 281 Gobiernos Municipales presentaron sus Planes Anuales Operativos, con sus respectivos presupuestos de funcionamiento e inversión municipal. Se debe resaltar que hasta la fecha Gobiernos Municipales de Secciones importantes en población y recursos como La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y de otros Municipios de tamaño intermedio como son Cobija, Trinidad, Quillacollo, El Alto y otros 16 no presentaron a la fecha de este informe sus PAO's y Presupuestos. Esta situación se regularizará en 1995.

La inversión pública municipal para 1994 ha considerado los siguientes sectores: saneamiento básico, urbanismo, agropecuario, transportes, educación, energía, industria, salud, recursos hídricos, comunicaciones y multisectorial. Todos estos proyectos fueron incorporados al Sistema Nacional de Información sobre Inversiones Nacionales (SISIN) y al Programa Nacional de Inversión Pública.

En el conjunto de los departamento sido destinados a la inversión en el sector urbanismo (39%), seguido por educación (22%) y saneamiento básico (17%). La mayoría de los proyectos en urbanismo, corresponden a enlosetado de plazas, construcción, remodelación y refacción de casas municipales, polifuncionales, construcción de sedes sociales y otros que están dinamizando al sector de la construcción. Esta estructura se muestra con mayor grado de detalle, por departamentos en el Cuadro No.4.

**CUADRO No.4**  
**ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA MUNICIPAL 1994 POR DEPARTAMENTOS SEGUN SECTORES**

SECTOR	LPZ	SCZ	CBB	ORU	PTS	CHU	TAR	BEN	PAN	TOTAL
SAN.BAS.	28.99	8.75	22.49	39.77	18.08	15.89	13.92	2.61	3.29	17.46
URBANISMO	31.28	32.16	37.05	14.12	27.22	47.41	48.12	62.03	12.79	39.82
AGROPECU.	0.78	0.14	2.63	8.52	7.44	5.03	3.46	1.66	2.28	3.21
TRANSPORT.	7.34	8.05	6.79	6.17	7.25	8.38	11.55	0.76	4.88	6.77
EDUCACION	24.80	33.70	17.24	18.61	29.19	20.23	10.87	15.51	58.54	22.02
ENERGIA	1.06	0.81	2.84	4.50	0.00	0.61	1.66	7.26	3.28	2.18
MULTISEC.	1.15	1.16	2.36	0.58	0.41	0.89	2.58	0.89	0.00	1.21
INDUSTRIA	0.02	0.00	0.36	2.32	1.94	0.00	3.06	0.00	0.00	0.52
SALUD	1.67	10.50	6.22	3.59	5.59	1.11	2.22	8.62	14.74	4.80
REC.HIDR.	2.91	4.73	2.03	0.05	2.88	0.40	2.52	0.66	0.00	1.92
COMUNIC.	0.01	0.00	0.00	1.77	0.00	0.05	0.04	0.00	0.20	0.09
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Inversión Pública

En cuanto a la distribución de la inversión pública urbano-rural, en el entendido de que la Ley 1551 amplía la jurisdicción municipal a la sección de provincia, la misma que incluye centros poblados-urbanos y área rural, el detalle es el que se muestra en el Cuadro No.5.

En el conjunto del país y a nivel departamental, la inversión en el área urbana fué mayoritaria, especialmente por el acento en proyectos del sector urbanismo que fueron y están siendo ejecutados en los centros poblados y por el peso que tiene la inversión municipal en las ciudades capital especialmente. Así, el 67% de la Inversión pública municipal se destinó al área urbana y el 33% al área rural, esta distribución no es la misma en los departamentos de Oruro y Pando, donde una proporción mayoritaria de la inversión se destinó al área rural, esto se explica especialmente por la cantidad de población dispersa de estos departamentos.

**CUADRO No.5**  
**ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA MUNICIPAL**  
**PROYECTOS Y RECURSOS SEGUN AREA URBANA - RURAL POR DEPARTAMENTOS**  
**PROGRAMACION 1994**

AREA URBANA	AREA RURAL	URBANA	RURAL	TOTAL
-------------	------------	--------	-------	-------

DEPARTAMENTO	No. PROYECTO	RECURSOS TOTALES	No. PROYECTO	RECURSOS TOTALES	RECURSOS TOTALES	RECURSOS TOTALES	No. PROYECTO	RECURSOS TOTALES
LA PAZ	22.2	15.5	26.9	19.9	60.9	39.1	24.6	17.0
SANTA CRUZ	15.3	8.0	21.3	14.2	52.9	47.1	18.4	10.1
COCHABAMBA	12.5	15.1	7.8	16.2	64.9	35.1	10.1	15.5
ORURO	4.8	2.0	9.5	7.5	34.3	65.7	7.2	3.8
POTOSI	16.3	10.2	9.2	10.2	66.6	33.4	12.6	10.2
CHUQUISACA	15.6	25.5	14.0	14.2	78.1	21.9	14.8	21.7
TARIJA	7.9	5.6	6.6	5.5	67.0	33.0	7.3	5.5
BENI	3.8	17.7	3.6	9.9	78.1	21.9	3.7	15.1
PANDO	1.6	0.5	1.1	2.4	27.2	72.8	1.4	1.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	66.6	33.4	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Inversión Pública

De todo este cambio y su impacto se puede deducir que se producirá un desmesurado crecimiento en la demanda de parte de la sociedad civil, que ahora tiene a un órgano público más próximo en la resolución de sus necesidades. Esto se expresa en la gran cantidad de proyectos recogidos aún sin participación de las OTB's, para 1995. Con la participación de OTB's constituidas y reconocidas, con un proceso de planificación participativa, con una movilización social en función de captar la oferta pública, este impacto se reproducirá en el tiempo.

### c) *El Gasto Regional*

El gasto regional, esta a cargo de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las mismas que en el marco de la Ley de Participación Popular, administran las Regalías departamentales y el Fondo Compensatorio Departamental de regalías, con los siguientes fines:

- La Planificación de carácter regional, subregional y microregional en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento.
- La inversión para la infraestructura física, en el campo social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno Nacional y/o los Gobiernos Municipales en los casos que corresponda.
- El fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos en favor de los gobiernos Municipales.

Las Corporaciones utilizarán preferentemente los recursos que administran como contraparte financiera para obtener nuevos recursos destinados al ejercicio de sus atribuciones.

Es así, que la programación del gasto de las CORDES, expresado en su presupuesto anual, debe encuadrarse a estos fines que le confiere la Ley 1551.

**i) Condicionales establecidas en la Ley de Participación Popular.-** La Ley de Participación Popular en el capítulo correspondiente, señala los recursos que administrarán las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Estos son complementados y especificados en el Reglamento Orgánico de las CORDES de 18 de Agosto de 1994. A fin de condicionar la estructura del gasto, la Ley 1551 establece que las Corporaciones **no podrán** asignar mas de un 15% de sus ingresos para atender los gastos de funcionamiento, limitando de esta manera el tamaño de plantas técnico-administrativas que hasta antes crecían sin control.

**ii) El impacto de la participación popular en la inversión de las CORDES.-** Es importante analizar el impacto de la Ley 1551 en la inversión de las Corporaciones Regionales de Desarrollo comparando el antes y el después:

- Los recursos que administraban las CORDES -vía Ley 843 o coparticipación, transferencias, regalías etc.- no estaban sujetas a ningún condicionamiento, especialmente la coparticipación tributaria, que financiaba el gasto de funcionamiento y en especial al personal, de tal forma que, en la medida que se incrementaban las recaudaciones de renta interna y aduana -coparticipable-, en la misma medida se incrementaban las planillas de personal de las Corporaciones.
- Las CORDES eran instituciones "planificadoras", pero por sobre todo **ejecutoras** de obras y empresarias. La planificación respondía mas bien a las formas tradicionales, es decir solo la participación de **sus** equipos de planificación, documentos que en los más de los casos no eran de aplicación ni por la misma institución, sino como práctica y curiosidad académica.
- La relación funcionamiento-inversión en muchos casos era 50%-50%, mostrando el bajo rendimiento de los recursos al margen de la calidad en su aplicación.

La Ley 1551 delimita con mucha precisión los campos de intervención de las nuevas CORDES, en funciones específicas de planificación, gestión de recursos para el desarrollo regional y la asistencia técnica a los Gobiernos Municipales, de tal forma que también, en este nivel, se mejoran los ingresos y se optimiza el uso de los mismos, priorizando la inversión, bajo un Plan de Desarrollo Regional, concertado con los municipios, que, como nuevos actores en el proceso de construir el desarrollo, hoy cuentan.



## V. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y EN LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DE RECURSOS

### 1. Impacto Macroeconómico

El principal elemento sobre el que el gobierno proyecta dinamizar el flujo de capital privado, la producción, la eficiencia de las empresas y mejorar los ingresos fiscales, es sin duda la capitalización de las empresas públicas: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE), Empresa Metalúrgica Vinto (EMV), Línea Aérea Boliviana (LAB); que tendría efectos multiplicadores, especialmente sobre la generación de empleo.

Es importante señalar, como se muestra en el Cuadro No.6, que si bien el país ha hecho esfuerzos por reducir su déficit fiscal, reducir su inflación a niveles permisibles y mantener alrededor del 4% la tasa de crecimiento del PIB, estos logros aún no se han reflejado como beneficios especialmente para aquella población cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo, lo que ha venido significando que los niveles de vida de la misma se deterioran más aceleradamente que el resto.

**CUADRO No.6**  
**INDICADORES MACROECONOMICOS QUE MIDEN LA ESTABILIDAD**

AÑOS	Tasa Crec. PIB %	PIB Per capita (Us\$/hab)	Inversion % PIB	Exportación % PIB	Inflación Fiscal % PIB	Déficit
1990	4.70	903.93	9.2	20.3	18.0	4.10%
1991	4.46	968.11	13.2	18.2	14.5	3.80%
1992	3.44	821.49	15.8	18.5	10.5	4.40%
1993	3.18	827.69	15.8	18.3	9.3	6.60%
1994a/	4.00	829.92	16.1	18.1	8.5	3.00%

Fuente : Instituto Nacional de Estadística. Banco Central de Bolivia.

a/ Proyección de Gobierno

Desde 1992, el crecimiento de la economía, medido por la tasa de crecimiento del PIB se ha desacelerado, la proyección gubernamental para 1994 es 0.70%, inferior a la de 1990; el producto por habitante ha descendido en algo más del 8% en el período 1990-1994, a pesar de haber subido el coeficiente de inversión (16% del PIB en 1994), que es sin embargo bajo e insuficiente, mostrando el bajo nivel de producción, diversificación y competitividad del aparato productivo del país, además de las pocas posibilidades de generación de ahorro interno.

Las exportaciones han mantenido su participación en el PIB -alrededor del 18% -, sin embargo en términos absolutos también han caído desde 1991 alrededor del 11% en el cuatrienio.

CUADRO No.7

#### VARIABLES MACROECONOMICAS EXTERNAS

AÑOS	Población	Deuda Ext.	Púb. Exportación.	INDICADORES	
	(MM hab.)	(MM Us\$)	(MM Us\$)	[2]/[1]	[3]/[1]
	[1]	[2]	[3]		
1990	6.14	3,778.9	1,128	615.8	183.8
1991	6.27	3,628.0	1,105	578.9	176.3
1992	6.40	3,784.5	972	591.3	151.9
1993	6.53	3,776.9	988	578.1	151.2
1994	6.67	4,056.8	1,004	608.3	150.6

Fuente : Banco Central de Bolivia.

La deuda externa pública ha crecido en un 7% en el período de análisis, superando los Us\$ 4.000 millones, explicando el incremento en el coeficiente de inversión, inversión pública fundamentalmente, cofinanciada con recursos externos y que muestran que la economía boliviana depende de los mismos para financiar su desequilibrio externo además de los provenientes de la economía de la coca; los indicadores de deuda externa per cápita mayores sistemáticamente que los de exportación per cápita permiten evidenciar estos desajustes.

#### a) *Situación Fiscal*

Si bien los ingresos públicos han crecido a un ritmo promedio del 14% anual, los egresos lo han hecho al 11%, así, la presencia del déficit fiscal es persistente, 4.10% en 1990, incrementándose a 6.60% en 1992, la meta para 1994 es del 3.0% con relación al PIB.

CUADRO No.8  
INDICADORES FISCALES

AÑO	Ingresos	Egresos	Ingresos	Gasto	
	T.G.N.	T.G.N.	% PIB	% PIB	
	MM Bs.	MM Bs.			
1990	1,857.4	2,034.3	10.6%	11.6%	
1991	2,424.0	2,727.1	13.6%	15.3%	
1992	2,784.0	3,263.2	13.5%	15.9%	
1993	3,237.0	3,470.3	14.0%	15.0%	
1994a	3,636.0	3,690.4	14.4%	14.7%	

Fuente: INE Y BCB

a/ Proyección gubernamental.

Para profundizar el análisis es necesario controlar algunas variables, ya que las cifras de la Administración Central incorporan a las empresas públicas, las mismas que financian sus gastos con su producción; es así, que resulta mas efectivo manejar la parte del gasto público que es financiado con la recaudación de impuestos.

**CUADRO No.9**  
**INGRESOS DEL TESORO GENERAL DE LA NACION**  
**Participación Porcentual**

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
			a/		
-Ing.Ordinario	96.6	99.0	87.9	85.2	100.0
Imptos. Int.	31.3	34.6	43.4	40.0	46.0
Renta Aduan.	7.8	6.8	7.4	6.4	6.9
Ren.Hidro.Int.	42.0	46.0	39.9	35.7	36.0
Ren.Hidro.Ext.	15.4	8.6	5.4	14.4	6.0
Trans.ENTEL	2.8	3.3	2.6	3.0	4.6
Regal.Mineras	0.6	0.3	0.3	0.1	0.0
Otros Ing.	0.0	0.4	1.0	0.4	0.5
- Ing.Extraord	3.4	1.0	12.1	14.8	0.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INE Y BCB

a/ Proyección gubernamental

Los ingresos del Tesoro General de la Nación han venido creciendo como proporción del PIB, fundamentalmente por el incremento de las recaudaciones de Impuestos Internos y Renta Aduanera, los Ingresos Tributarios representaron 39.1% de los Ingresos Ordinarios en 1990, se proyecta que los mismos signifiquen el 52.9% para 1994, cuando se incluye la renta proveniente de los hidrocarburos, esta cifra significa el 81.1% en 1990 y 88.9% la proyección de 1994.

Si bien este crecimiento es importante para las finanzas el T.G.N., el esfuerzo no ha sido el mismo - en el sentido de decrecer - en el lado del gasto ya que, por el contrario, el mismo también ha venido creciendo sostenidamente. El salto en el déficit fiscal al 6.6% del PIB en 1992 así lo muestra.

Un elemento importante a considerar en el gasto corriente y su reducción es el empleo en el sector público, que hasta 1986 cuando se impone la actual política económica era considerado el principal empleador de la economía, en 1993 el Presupuesto General de la Nación, indicó la existencia de alrededor de 157.000 empleados públicos, un 16% más que en 1989.

Este tipo de gasto ejerce presión sobre los recursos del T.G.N., siendo mucho mayor la misma, por cuanto es normal que las cifras presupuestadas sean siempre mas altas que las ejecutadas, sin embargo, la ejecución de la partida 100, correspondiente a servicios personales tiene una ejecución normalmente no inferior al 98%, lo que eleva su participación final en la estructura del gasto.

#### ***b) El gasto de inversión pública***

Entre los componentes del gasto fiscal, la importancia del gasto de inversión adquiere una mayor preponderancia. Un análisis del mismo se expone a continuación.

**CUADRO No.10**  
**TOTAL INVERSION PUBLICA**  
**POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**  
Ejecución/Programación  
Porcentaje de ejecución

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1990	1991	1992	1993	
INTERNA	59.4	74.6	82.6	88.0	
EXTERNA	75.4	59.6	135.9	150.8	
TOTAL	67.1	66.9	104.3	110.4	

Fuente: Ministerio de Hacienda

Los niveles de ejecución de la inversión pública se han venido elevando desde 1990, hasta llegar a niveles superiores al 100% respecto del programado en 1993. En todo caso, estos recursos adicionales de ejecución de inversión pública provienen de excedentes financieros externos, más propiamente de donaciones obtenidas en el curso de la gestión fiscal.

**CUADRO No.11**  
**INVERSION PUBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO**  
Estructura porcentual

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1990	1991	1992	1993	1994	
INTERNA	45.6	54.2	46.9	51.2	51.2	
EXTERNA	54.4	45.8	53.1	48.8	48.8	
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Ministerio de Hacienda

Por otro lado, las fuentes de financiamiento de la inversión pública en el país se dividen en internas y externas, corresponde al financiamiento interno: recursos del Tesoro General de la Nación, recursos propios, recursos de monetización del Programa PL-480 y Otros (incluye aportes de las comunidades). A la fuente externa corresponde Crédito y Donaciones, de financiadores internacionales como PNUD, CAF etc, y los recursos externos que canalizan el Fondo de Inversión Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Campesino, para cofinanciar proyectos de inversión.

Al ser el Estado el principal inversor en la economía, se ven comprometidos recursos para financiar este componente del gasto, el mismo que en los más de los casos, responde más bien a presiones de las regiones que a una programación destinada a alcanzar objetivos de desarrollo regional y nacional, los cuales no aparecen explicitados en el

Presupuesto General de la Nación de forma que no es posible efectuar el respectivo control, seguimiento y evaluación ex-post de las inversiones de la gestión, que permitan ajustar los requerimientos de recursos en la siguiente, suscitando de esta manera la duda sobre la calidad del gasto de inversión en el país.

Este conjunto que hace al gasto público, para evitar presiones inflacionarias e impactos sobre el insuficiente y volátil ahorro interno, obliga a recurrir al financiamiento externo, el mismo que para el período 1990-1994, participó en el financiamiento de la inversión con aproximadamente el 50%, mostrando también en este componente, la dependencia del país con relación a recursos del sector externo.

Es del caso señalar, las diferencias entre la programación de la inversión antes y después de la promulgación de la Ley de Participación Popular:

**Antes:**

- La programación de la inversión en las regiones, la efectuaban nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo y nueve Municipios, correspondientes a las capitales de departamento.
- Desde el punto de vista nacional, la inversión así programada, se concentraba en tres departamentos -el llamado eje económico del país -, desde el punto de vista regional, la misma respondía también a una aguda concentración de los recursos en determinadas zonas de cada una de las regiones.
- La planificación de la inversión pública, por parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, respondía a una forma de planificación tradicional, "interpretando" el desarrollo regional sin más intervención que la de estas instituciones.
- La generación de empleo era reducida, sólo aquella que podía ser producida por proyectos cuya ejecución no sería administrada por las CORDES - que resultaban ser las menos -, sino más bien por empresas consultoras y/o constructoras.
- La demanda y generación de proyectos era reducida, solo aquellos producidos por las CORDES, muchos de los cuales eran concebidos para el plano productivo y no así la formulación de proyectos para eslabonar y generar actividades productivas.

**Ahora:**

- La programación de la inversión pública en las regiones y municipios, está a cargo de nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo y trescientos ocho Gobiernos Municipales, la misma que se prevé debe ser armonizada en la concepción de la Planificación Participativa en sus respectivos niveles, el regional, municipal y entre estos niveles
- Desde el punto de vista nacional, se esta actuando con equidad y justicia con las regiones, al interior de las mismas ocurre lo propio, es decir se esta desconcentrado la inversión

- La planificación de la inversión pública es participativa, con el conjunto de actores que tienen que ver con el desarrollo de las regiones y municipios, en el planteamiento y concreción de objetivos de desarrollo a través del establecimiento de acuerdos mínimos y con arreglos a las limitaciones impuestas por los recursos con los que cuentan.
- Las posibilidades de generación de empleo son mayores por dos razones: primero, se distribuyen los recursos entre 308 Gobiernos Municipios y 9 Corporaciones Regionales de Desarrollo y segundo por las limitaciones impuestas en la Ley de Participación Popular al eliminar la atribución de ente ejecutor a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y a los Gobiernos Municipales, significando que la ejecución de obras y proyectos se realizaran por terceros
- Al ser la planificación y programación de la inversión pública una responsabilidad compartida del órgano público y la sociedad civil organizada que en conjunto decidirán sobre las soluciones que deben plantearse a los problemas que obstaculizan el desarrollo de las regiones y municipios, la demanda de proyectos de inversión se multiplicarán rápidamente, así se ha evidenciado en el programa de inversión municipal de los últimos seis meses de 1994, fueron inscritos alrededor de 3733 proyectos

### ***c) Los procesos de reforma fiscal: Capitalización y reforma de pensiones***

De otro lado, el proceso de capitalización, que se mencionó arriba, se perfila como el de mayor impacto en las finanzas públicas y que ha llevado a un replanteamiento de las normas tanto tributarias como reglamentarias y que ha avanzado en la aprobación de su norma legal, aprobada los primeros meses de este año, como Ley de Capitalización, la misma que autoriza al Gobierno a pactar sociedades con inversionistas nacionales y extranjeros - interesados en invertir montos iguales al valor del patrimonio estatal - contribuyendo para este efecto con los activos de las empresas sujetas a capitalización.

La misma norma legal aprobada, autoriza además al Gobierno la conversión de sociedades de economía mixta, de acuerdo a disposiciones legales en vigencia de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE), Empresa Metalúrgica Vinto (EMV), Línea Aérea Boliviana (LAB) a través de la transferencia de la propiedad estatal de estas empresas a capitalizarse, el incremento de capital en las sociedades de economía mixta, se hará a través de aportes nuevos de la inversión directa extranjera, concretándose la capitalización.

La misma Ley de Capitalización autoriza al Poder Ejecutivo la transferencia a título gratuito en favor de los ciudadanos bolivianos; que hasta el 31 de diciembre de 1995, alcancen la mayoría de edad, acciones del Estado en las sociedades mixtas capitalizadas. Con un claro significado de democratización de la riqueza nacional. Las acciones se transferirán a través de los **Fondos de Pensiones** de capitalización individual, quienes serán los encargados de la administración de estas acciones.

La creación de una superintendencia general y superintendencias sectoriales que tendrían fundamentalmente la función de evitar el surgimiento de monopolios privados, fortalecer el papel de regulador del Estado sobre las actividades competitivas y asegurar el equilibrio entre Estado, operadores y consumidores, están contenidas en la Ley del Sistema de Regulación Sectorial -Ley SIRESE -.

Para viabilizar la capitalización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), fué necesario, además, promulgar casi al finalizar este año, una Ley de Electricidad que establece la división de las operaciones de generación, transmisión y distribución del fluido eléctrico.

Se espera que este proceso genere alrededor de 2,000 millones de dólares, según el detalle que sigue a continuación 1/:

CUADRO No.12  
CAPITALIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN BOLIVIA

EMPRESA	CARACTERISTICAS LIBROS	VALOR EN CAPITALIZACION	MES PROBABLE
ENDE	350 Millones	Julio de 1995	
Generación de Energía Eléctrica	469.5 MW	de dólares	
Energía Termoeléctrica	335.3 MW		
Energía Hidroeléctrica	134.2 MW		
Producción de Energía	1,514.1 GWh		
EMV			
Tratamiento de Concentrados de Sn	42,343 TM/ano	80 Millones	Octubre de
Producción: Sn Metálico	18,514 TMF/ano	de dólares	1995
Producción: Trióxido de Sb	4,006 TM/ano		
ENTEL			
Densidad telefónica en el país:	4 líneas/100 hab.	500 Millones	Julio de 1995
Líneas en servicio en el país:	265,000 líneas	de dólares	
Sistema digitalizado:	65%		
ENFE			
Red Ferroviaria total:	3,697 Kms.	30 Millones	Octubre de
Red Andina:	2,274 Kms.	de dólares	1995
Red Occidental:	1,423 Kms.		
Capacidad de Operación de vía:	5 Millones de Ton/ano		
Capacidad de Operación del equipo rodante:	2 Millones de Ton/ano		
Transporte de carga actual:	1.6 Millones de Ton/ano		
YPFB			
Capacidad de Producción Total		800 Millones	Diciembre de
Líquidos:		de dólares	1995
Producción Total:	30,000 barriles/día		
Reserva:	187 Millones de Barrils		

Gas Natural:					
Producción Total:	554 millones	Pies3/día			
Reserva:	4.97 Billones	de pies3			
LAB					
Pasaje Local:	712,000/ano	en 1993	40 Millones	Diciembre de	
Pasaje internacional:	500,000/ano	en 1993	de dólares	1995	
Operación en:	36 aeropuertos				

1/ Información provisional de carácter gubernamental  
Fuente: Ministerio de Capitalización

Un elemento que debe ser comentado es el referido a los Fondos de Pensiones y su vinculación con el proceso de capitalización. Al efecto, la Secretaría de Pensiones, efectuó un diagnóstico sobre esta temática y el resultado es el siguiente:

En el ámbito jurídico<sup>35</sup>, 6 Leyes, 5 Decretos, 93 Decretos Supremos, 3 Resoluciones Supremas, 217 Resoluciones Administrativas y 3 Circulares, forman un gran abanico de posibilidades para interpretar su aplicación. El sistema se ha dispersado de tal forma que actualmente existen 36 fondos, mal administrados, caros e ineficientes.

En el ámbito financiero, el sistema se basa en el principio solidario de reparto, los trabajadores activos financian las pensiones de los trabajadores pasivos. Las posibilidades de generación de ahorro por esta vía son nulas y solo se traducen en transferencias intergeneracionales.

La relación adecuada entre activos y pasivos es de 10:1, es sin embargo el actual sistema registra una relación de 3.5:1 como promedio y en algunos sectores como el minero la relación es preocupante, 1:1. Solo el 5% de la población participa del actual sistema de pensiones.

El déficit alcanzado en 1991, del Fondo de Pensiones Básicas, alcanzó a los 23 millones de dólares -no se incluyen las transferencias del T.G.N.-. FOPEBA recibió como ingresos cerca del 35% de sus ingresos como transferencias directas del TGN. Significando otro punto de **presión sobre los recursos estatales**.

Las rentas pagadas son injustas, como es el caso de los mineros que alcanza a Us\$. 8 mensuales a las que de deben **agregar recursos del Estado** para alcanzar el salario mínimo nacional.

El planteamiento del Gobierno es introducir un Sistema de Pensiones cuyo basamento es un sistema de ahorro personal. Los aportes se invierten y capitalizan. Se conforman dos Fondos:

- El Fondo Contributivo, formado por los aportes del salario y por cotizaciones además voluntarias del trabajador que incrementen su capital y pensión.
- **El Fondo no Contributivo**, producto del proceso de capitalización de las seis



empresas públicas, que permitirá la administración de los recursos recibidos en forma de acciones.

- El Estado garantizará la transparencia y fiscalización en el manejo de estos fondos, por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)
- Este sistema significará en la propuesta gubernamental, un mecanismo de promoción del ahorro interno, los mismos que podrán ser destinados a inversiones productivas y sociales, fortaleciendo el aparato productivo del país.

## 2. Impacto sobre la Distribución Territorial de Recursos

### a) Impacto sobre los recursos municipales

La Ley de Participación Popular ha modificado sustancialmente el patrón de distribución de recursos. A nivel nacional, para 1993 el volumen de recursos de coparticipación ejecutado fué de Bs. 223 millones, en 1994 Bs. 439 y para 1995 se tiene programado Bs.685 millones a los que se debe agregar el impuesto a la Propiedad de Bienes e Impuesto a las Transacciones por la transferencia de vehículos e inmuebles -Ley 1606, modificatoria de a la Ley 843 -, que alcanza a Bs. 227 millones. Las diferencias totales son importantes, 1993 Bs. 321 millones, 1994 Bs. 595 millones, es decir 85% de incremento; y 1995 Bs. 926 millones, 55% mas que en 1994.

CUADRO No.13  
INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO  
EJECUTADO - 1993  
(En Bolivianos)

DEPARTAMENTO	COPART. MUNICIPIOS 10%	IRPPB RURAL T.G.N.	TRANSFER. MUNICIPIOS	TOTAL
La Paz	111,001,308	38,439,828	4,087,000	153,528,136
Santa Cruz	57,302,963	24,851,800	0	82,154,763
Cochabamba	34,220,008	16,834,327	0	51,054,335
Oruro	7,011,447	2,877,691	0	9,889,138
Potosí	1,596,553	1,312,782	0	2,909,335
Chuquisaca	6,180,360	2,290,936	0	8,471,296
Tarija	4,585,477	3,365,031	0	7,950,508
Beni	779,913	852,542	0	1,632,455
Pando	111,534	71,426	3,427,244	3,610,204
<b>TOTAL</b>	<b>222,789,563</b>	<b>90,896,363</b>	<b>7,514,244</b>	<b>321,200,170</b>

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

CUADRO No.14  
INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO  
EJECUTADO - 1994  
(En Bolivianos)

--

DEPARTAMENTO	COPART.		IRPPB	TRANSFER.	TOTAL
MUNICIPIOS	RURAL	T.G.N.	MUNICIPIOS		
20%					
La Paz	144,091,453	53,901,643	5,326,487	203,319,583	
Santa Cruz	104,360,208	42,325,723	0	146,685,931	
Cochabamba	74,653,597	26,846,985	0	101,500,582	
Oruro	22,250,485	5,025,856	0	27,276,341	
Potosí	33,915,851	2,353,305	0	36,269,156	
Chuquisaca	25,452,294	5,584,897	0	31,037,191	
Tarija	18,076,934	3,132,842	0	21,209,776	
Beni	14,681,368	1,851,174	0	16,532,542	
Pando	2,094,349	113,412	8,895,525	11,103,296	
TOTAL	439,576,539	141,135,837	14,222,012	594,934,388	

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

**CUADRO No.15**  
**INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTO**  
**PROGRAMADO - 1995**  
**(En Bolivianos)**

DEPARTAMENTO	COPART.		IPB	TRANSFER.	TOTAL
MUNICIPIOS	URBANO	T.G.N.	MUNICIPIOS		
20%	RURAL				
La Paz	202,779,948	92,256,818	5,326,487	300,363,253	
Santa Cruz	145,555,960	59,497,849	0	205,053,809	
Cochabamba	118,439,063	45,661,707	0	164,100,770	
Oruro	36,284,095	8,291,097	0	44,565,192	
Potosí	68,904,831	3,755,865	0	72,660,696	
Chuquisaca	48,407,668	7,357,475	0	55,765,143	
Tarija	31,087,927	7,557,075	0	38,645,002	
Beni	29,462,838	2,645,550	0	32,108,388	
Pando	4,061,603	181,006	8,895,525	13,138,134	
TOTAL	684,983,932	227,194,442	14,222,012	926,400,386	

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

En el nivel territorial, las diferencias son aún mas notorias, importantes, especialmente si se compara la ejecución de 1993 con 1994, y la aplicación de seis meses de la Ley 1551, las ganancias netas en términos porcentuales, van desde 32.4% en La Paz, hasta 1,146.6% en el Departamento de Potosí.

Estas diferencias positivas se mantienen para 1995, las estimaciones así lo afirman, producto especialmente de: incremento en las recaudaciones y las modificaciones a la Ley 843, de modo que las diferencias van desde un 18% de incremento en Pando, hasta el 100% en Potosí, el cuarto departamento más poblado del país y el más beneficiado con estas medidas.

**CUADRO No.16**  
**DIFERENCIAS RELATIVAS 1993-1994**

(En porcentaje %)

DEPARTAMENTO MUNICIPIOS 10%	COPART. RURAL	IRPPB T.G.N.	TRANSFER. MUNICIPIOS	TOTAL
La Paz	29.8	40.2	30.3	32.4
Santa Cruz	82.1	70.3		78.5
Cochabamba	118.2	59.5		98.8
Oruro	217.3	74.6		175.8
Potosi	2,024.3	79.3		1,146.6
Chuquisaca	311.8	143.8		266.4
Tarija	294.2	(6.9)		166.8
Beni	1,782.4	117.1		912.7
Pando	1,777.8	58.8	159.6	207.6
TOTAL	97.3	55.3	89.3	85.2

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

La evidencia muestr esta situación de ganancia en el marco de todos los municipios existentes en el país, exceptuando la ciudad de La Paz, y algunos Municipios fronterizos, que por este caracter, se favorecían con ingresos provenientes de las imposiciones a las importaciones, los mismos que sin embargo, no mostraron ninguna modificación en su patrón de desarrollo. Esto se debe a que al no existir las restricciones impuestas ahora por la Ley 1551, una proporción importante de estos recursos se asignaban al funcionamiento en detrimento de las inversiones que estuvieron ausentes.

CUADRO No.17  
DIFERENCIAS RELATIVAS 1994-1995  
(En porcentaje)

DEPARTAMENTO MUNICIPIOS 20%	COPART. RURAL	IRPPB T.G.N.	TRANSFER. MUNICIPIOS	TOTAL
La Paz	40.7	71.2	0.0	47.7
Santa Cruz	39.5	40.6		39.8
Cochabamba	58.7	70.1		61.7
Oruro	63.1	64.8		63.4
Potosi	103.2	59.6		100.3
Chuquisaca	90.2	31.7		79.7
Tarija	72.0	141.2		82.2
Beni	100.7	42.9		94.2
Pando	93.9	59.6	0.0	18.3
TOTAL	55.8	61.0	0.0	55.7

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

**b) Impacto sobre los recursos departamentales**

En lo que hace a los recursos departamentales, la referencia son las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Se observa que en las mismas han impactado las medidas contenidas en la Ley 1551, porque se elimina la participación del 10% sobre los recursos de Coparticipación Tributaria.

**CUADRO No.18**  
**INGRESOS DEPARTAMENTALES**  
**EJECUTADO - 1993**  
**(En Bolivianos)**

DEPARTAMENTO	COPART. CRD's 10%	REGALIAS TGN	TRANSF. CRD's	TOTAL
La Paz	104,580,287	2,226,328	0	106,806,615
Santa Cruz	54,222,874	59,815,623	0	114,038,497
Cochabamba	32,994,792	11,727,549	4,258,158	48,980,499
Oruro	6,716,161	8,163,543	936,277	15,815,981
Potosí	1,708,938	0	0	1,708,938
Chuquisaca	5,008,688	37,877,977	0	42,886,665
Tarija	2,871,410	37,041,627	0	39,913,037
Beni	783,256	5,198,829	2,128,421	8,110,506
Pando	128,711	2,599,415	2,799,594	5,527,720
<b>T O T A L</b>	<b>209,015,117</b>	<b>164,650,891</b>	<b>10,122,450</b>	<b>383,788,458</b>

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

Si bien a primera vista este proceso parece impactar negativamente en las CORDES, cabe recordar que precedentemente se señaló que un conjunto importante de proyectos que venían ejecutando estas instituciones y son ahora de competencia municipal, pasaron a los Gobiernos Municipales, para su continuación o inicio de obras. Por otro lado, a fin de moderar y reducir el gasto corriente, la Ley de Participación Popular señala que las CORDES no pueden destinar más del 15% de los recursos que ahora administran para este tipo de gasto. De otro lado, se crea el Fondo Compensatorio Departamental, cuyos recursos reforzarán a los de regalías.

**CUADRO No.19**  
**INGRESOS DEPARTAMENTALES**  
**EJECUTADO - 1994**  
**(En Bolivianos)**

DEPARTAMENTO	COPART. CRD's 10% [1]	REGALIAS COMPENSACION	FONDO DE TGN	TRANSF. CRD's	TOTAL
La Paz	52,394,379	2,345,383	51,891,102	0	106,630,864
Santa Cruz	34,215,816	65,447,805	0	0	99,663,621
Cochabamba	18,341,248	19,765,689	10,470,218	10,941,308	59,518,463
Oruro	4,401,345	12,359,747	162,920	1,820,000	18,744,012
Potosí	869,474	569,004	18,653,157	5,429,970	25,521,605
Chuquisaca	2,275,746	29,428,691	0	0	31,704,437
Tarija	2,965,142	26,218,011	0	910,000	30,093,153

Beni	405,769	8,451,612	0	9,248,737	18,106,118	
Pando	58,736	4,225,806	0	13,345,396	17,629,938	
TOTAL	115,927,655	168,811,748	81,177,397	41,695,411	407,612,211	

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

Las diferencias entre 1993 y 1994 se dan básicamente por los recursos del Fondo Compensatorio Departamental, que asciende a Bs. 81 millones y el apoyo del TGN a través de transferencias por Bs. 41 millones, que en conjunto suman Bs. 407 millones para 1995, 23 millones más que en 1994. Los departamentos afectados negativamente para 1994 fueron La Paz, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.

CUADRO No.20  
INGRESOS DEPARTAMENTALES  
PROGRAMADO - 1995  
(En Bolivianos)

DEPARTAMENTO	REGALIAS CRD's	FONDO DE COMPENSACION	TGN	TRANSF. CRD's	TOTAL	
La Paz	3,887,886	61,105,917	1,650,000	66,643,803		
Santa Cruz	91,546,489	0	77,600	91,624,089		
Cochabamba	34,619,142	4,406,175	6,804,000	45,829,317		
Oruro	13,775,508	0	9,064,528	22,840,036		
Potosí	0	21,953,156	0	21,953,156		
Chuquisaca	34,205,058	0	0	34,205,058		
Tarija	36,289,123	0	0	36,289,123		
Beni	11,114,480	0	10,461,620	21,576,100		
Pando	5,524,490	0	11,373,626	16,898,116		
TOTAL	230,962,176	87,465,248	39,431,374	357,858,798		

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. Subsecretaría de Presupuestos.  
Secretaría Nacional de Participación Popular.

Para 1995 los recursos en conjunto para el nivel departamental ascienden a Bs. 358 millones, alrededor de 50 millones menos que en 1994, producto de las reducciones en las transferencias del TGN, la dinámica del Fondo Compensatorio Departamental en cuya composición sale Oruro y se reduce la participación de Cochabamba, sin embargo, el Cuadro No.21 muestra que regalías y Fondo Compensatorio se incrementan en Bs. 68 millones respecto a 1994.

CUADRO No.21  
DIFERENCIAS 1993-1994  
(En Bolivianos)

DEPARTAMENTO	COPART. +F.C.D. 10%	REGALIAS TGN	TRANSF. CRD's	TOTAL	

La Paz	(52,185,908)	52,010,157	0	(175,751)	
Santa Cruz	(20,007,058)	5,632,182	0	(14,374,876)	
Cochabamba	(14,653,544)	18,508,358	6,683,150	10,537,964	
Oruro	(2,314,816)	4,359,124	883,723	2,928,031	
Potosi	(839,464)	19,222,161	5,429,970	23,812,667	
Chukisaca	(2,732,942)	(8,449,286)	0	(11,182,228)	
Tarija	93,732	(10,823,616)	910,000	(9,819,884)	
Beni	(377,487)	3,252,783	7,120,316	9,995,612	
Pando	(69,975)	1,626,391	10,545,802	12,102,218	
TOTAL	(93,087,462)	85,338,254	31,572,961	23,823,753	

Fuente: Secretaría Nacional de Participación Popular

**CUADRO No.22**  
**DIFERENCIAS 1994-1995**  
**(En Bolivianos)**

DEPARTAMENTO	COPART.	REGALIAS	FONDO DE TRANSF.	TOTAL	
CRD's	CRD's	COMPENSACION	TGN	CRD's	
10% [1]					
La Paz	(52,394,379)	1,542,503	9,214,815	1,650,000	(39,987,061)
Santa Cruz	(34,215,816)	26,098,684	0	77,600	(8,039,532)
Cochabamba	(18,341,248)	14,853,453	(6,064,043)	(4,137,308)	(13,689,146)
Oruro	(4,401,345)	1,415,761	(162,920)	7,244,528	4,096,024
Potosi	(869,474)	(569,004)	3,299,999	(5,429,970)	(3,568,449)
Chukisaca	(2,275,746)	4,776,367	0	0	2,500,621
Tarija	(2,965,142)	10,071,112	0	(910,000)	6,195,970
Beni	(405,769)	2,662,868	0	1,212,883	3,469,982
Pando	(58,736)	1,298,684	0	(1,971,770)	(731,822)
TOTAL	(115,927,655)	62,150,428	6,287,851	(2,264,037)	(49,753,413)

Fuente: Secretaría Nacional de Participación Popular

Este conjunto de elementos descritos, hacen prever que la descentralización en el país, no tendría efectos perversos sobre la estabilidad macroeconómica:

- Los recursos de la mayoría de los Gobiernos Municipales -muy especialmente de aquellos que no cuentan con recursos propios- en esta fase de fortalecimiento municipal provienen exclusivamente de la Coparticipación Tributaria, vinculada directamente al Producto Interno Bruto. Los sucesivos incrementos dependerán entonces sólo de ésta variable y no de presiones desestabilizadoras.
- Las presiones que ejercían las regiones sobre mayores transferencias hacia las CORDES para la ejecución de obras se habrán moderado sustancialmente para 1995, en virtud a que éstas no son más ejecutoras de obras, sino mas bien financiadoras. Por otro lado, se ha trazado claramente la línea divisoria de lo que significan los proyectos de competencia municipal, además que los recursos con los que cuentan, provenientes de las regalías y del Fondo Compensatorio cuando

corresponda, proyectadas para la gestión, son función de la dinámica económica - variable vinculada a la estructura del PIB-.

## **VI. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES PARA EL PROCESO DE PARTICIPACION POPULAR Y DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN BOLIVIA**

### **1. Problemas de la Participación Popular y Recomendaciones**

El proceso de Participación Popular implica tácitamente un proceso no sólo de carácter administrativo, sino también político y social, ya que reconoce como sujetos del mismo a las Organizaciones Territoriales de Base y a los Gobiernos Municipales.

Este proceso, tiene una alta incidencia de aspectos fiscales, que se reconoce por la existencia de casi un 50% de articulados referidos a aspectos fiscales en la propia Ley y un Decreto Reglamentario de 36 artículos<sup>36</sup>.

Por tratarse de un proceso que reordena una serie de aspectos institucionales, conlleva también varios problemas que deben resolverse en el marco de estas nuevas normas jurídicas establecidas.

En este capítulo se busca no sólo enumerar los mismos, sino proponer algunas opciones de solución, que permitan afrontar los mismos en el marco del propio proceso de participación popular.

#### **a) Problemas**

Los problemas identificados se han dividido en generales y específicamente fiscales.

**i) Problemas Generales.-** Entre los problemas generales están los siguientes:

- El primer problema planteado es el de la delimitación territorial. Ya se ha señalado que Bolivia tiene 9 Departamentos, 112 Provincias, 295 Secciones de Provincia y 1200 cantones. Sin embargo, la creación de Cantones y Provincias fundamentalmente, por parte de los legisladores, ha provocado una cierta "inflación" de las mismas, con los consiguientes problemas. Entre ellos, el problema más relevante es el de la delimitación territorial de estas unidades administrativas territoriales. Siendo el aspecto territorial central en la aplicación de la Ley de Participación Popular, la delimitación -al menos- de las Secciones de Provincia, es básica para este propósito. Tiene incidencia en la cantidad de población que tiene cada Municipio de Sección de Provincia, así como en la jurisdicción del mismo para la atención de las necesidades que le asigna la Ley.

Hasta fines de 1994 se habían identificado 64 problemas de delimitación territorial entre Municipios de Sección de Provincia. Se ha constituido una comisión integrada por el Instituto Geográfico Militar, el Instituto Nacional de Estadística, la Corte Nacional Electoral y la Secretaría Nacional de Participación Popular para resolver estos problemas. Sin embargo, la progresión con que los mismos aparecen es más



rápida que las soluciones que esta comisión propone. Por ello este problema esta aún irresuelto, para lo cual se hacen propuestas de mayor operatividad.

- La Ley de Participación Popular reconoce la personalidad jurídica de las Organizaciones territoriales de Base, la que debe producirse al nivel del Gobierno Municipal y registrarse en la Prefectura del departamento. Sin embargo, las Prefecturas, en su afán de promover la participación popular, han provocado que sean acusadas de politizar el proceso<sup>37</sup>. Sin embargo, se han tomado previsiones, de tal manera que las Prefecturas se limiten a la difusión de la Ley entre las OTB's, evitando interferencias entre los niveles departamental y municipal de gobierno.

Es importante remarcar que las denominadas OTB's deben ser reconocidas y no "posesionadas" por los Gobiernos Municipales.

- Una de las principales observaciones al proceso se daba antes del inicio del mismo, sobre la capacidad institucional de los Gobiernos Municipales, para elaborar planes y proyectos y posteriormente ejecutarlos. Esta falencia fue reconocida por los proyectistas y salvada mediante un fuerte impulso a varios planes de fortalecimiento municipal. Sin embargo, estos planes tienen resultados en el mediano y largo plazo. Por ello, para el proceso de transición del segundo semestre de 1994 se emplearon a las unidades de fortalecimiento municipal de las Corporaciones de Desarrollo, las que en algunos casos colaboraron con los Gobiernos Municipales en la elaboración de sus Planes Anuales Operativos (PAO's) y en muchos casos elaboraron los mismos con participación de las autoridades locales. Esta nueva actitud de los niveles departamentales mejor capacitados, como son las Corporaciones de Desarrollo, fue interpretado por algunos analistas como un avasallamiento a la autonomía municipal.

Mas aún, las Corporaciones en muchos casos, colaboraron publicando las licitaciones públicas de obras locales. Con ello, estas críticas tuvieron mayores elementos. La forma cómo se está enfrentando el problema es por el momento la más adecuada: se ha solicitado a estas unidades de fortalecimiento municipal de las Corporaciones de Desarrollo que intervengan ofertando su cooperación e interviniendo cuando los Gobiernos Municipales así lo requieran. De la misma manera se ha solicitado se proceda con relación a las licitaciones. En todo caso, en el largo plazo, esto debe expresarse de manera más específica en una norma que reglamente las relaciones entre el nivel departamental y local de gobierno.

- En esta misma dirección, se esta iniciando el proceso de planificación participativa, el que se está realizando a través de ONG's y consultoras, muchas de las cuales son financiadas por el FIS. En este sentido la Secretaría de Desarrollo Rural ha tenido un rol protagónico, tomando en cuenta que de los 308 Municipios, alrededor de 240 son predominantemente rurales en su composición poblacional. Este proceso está dirigido a la formulación de Planes de Desarrollo Municipal, en el marco de los cuales se puedan inscribir los PAO's periódicos. Estos Planes deben abarcar un período de al menos 5 años. Sin embargo, esta labor comprende a 94 Municipios en una primera etapa, que es justamente la del reconocimiento de las OTB's.

Por ello, es necesario entender que es posible que estos Planes deban ser revisados una vez concluido el proceso de reconocimiento de las OTB's. Este proceso de reconocimiento tiene su propio ritmo, que es el de la organización de la sociedad civil. Se tiene previsto reconocer 12.145 OTB's en el área rural, de acuerdo a datos censales de 1992 y a alrededor de 8.000 en el área urbana, entendiendo que a mayor aglomeración poblacional existe mayor capacidad de organización. Hasta principios de 1995 se habían reconocido más de 4.000 OTB's entre urbanas y rurales. Esto muestra el ritmo al que se hace mención.

- La participación popular es un proceso que debe ser asumido por los sectores involucrados en las nuevas competencias municipales. Por ello, los sectores y subsectores de salud, educación, caminos vecinales, microriego, cultura y deportes deben coordinar de manera permanente. La coordinación interinstitucional se ha resuelto con un Comité InterSecretarial, presidido por la Secretaría Nacional de Participación Popular y compuesto por las Secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Rural, Asuntos Urbanos, Hacienda y el Ministerio de Comunicación Social. este Comité puede citar también a las Secretarías de Transportes, Agricultura, Deportes y Cultura cuando así lo requiera, por estar involucrados sectores o subsectores de las mismas en el proceso de participación popular.

Sin embargo, la coordinación en la implementación de temas específicos, como ser la administración hospitalaria, el seguimiento en la aplicación de los conceptos de participación popular en la reforma educativa, etc., aún debe recorrer un camino de concretizaciones.

## **ii) Problemas fiscales.-**

- La Ley 1606 de modificación a la de Reforma Tributaria, aprobada el pasado 22 de diciembre de 1994, planteó varios temas de problematización a las finanzas municipales. Los temas más importantes fueron superados en base a reuniones de coordinación entre la Secretaría Nacional de Participación Popular, que recogió estas inquietudes municipales y la Secretaría Nacional de Hacienda, proyectista de la Ley. El resumen de estos logros es el que sigue:

1. El Impuesto al Consumo Específico (ICE) de todos los productos que originalmente era gravados con este tributo, se mantiene coparticipable por los Gobiernos Municipales y las Universidades, en las mismas proporciones (20% y 5%).

El impuesto a los hidrocarburos tiene otro tratamiento, no es coparticipable, y se denomina Impuesto Especial a los Hidrocarburos.

2. El Impuesto a las Transacciones (IT) se incrementa en su alícuota del 2 al 3%, lo que también representa un incremento en la masa a coparticipar por parte de los Gobiernos Municipales y las Universidades.

3. El Impuesto a las Utilidades (IU) se fija en el 25% y será coparticipable por los Gobiernos Municipales y las Universidades.

4. Con relación al Impuesto a la Propiedad de Bienes (IPB), antes denominado Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), que grava a los inmuebles y vehículos, que son de Dominio Tributario Exclusivo Municipal, de acuerdo con la Ley de Participación Popular, se mantuvieron las tablas para el cálculo del pago, tal como fue demandado por los Gobiernos Municipales. Esto preserva las crecientes recaudaciones de este impuesto por parte de las Alcaldías.

Se mantienen indefiniciones, que pueden ser resueltas en las reglamentaciones de la mencionada Ley sobre aspectos como ser:

☐ El régimen simplificado, para contribuyentes que no tienen Registro Unico de Contribuyentes (RUC), que se propuso pase a Dominio tributario Exclusivo Municipal.

☐ El régimen integrado, para los transportistas, sean estos taxis, micros, colectivos, minibuses o camioneros, que se propuso sea dividido entre aquellas actividades económicas de transporte local como impuestos municipales y las departamentales e interdepartamentales como impuestos nacionales.

☐ El régimen unificado rural, que se cobra a los productores agropecuarios medianos<sup>38</sup>, que debe discriminar los impuestos coparticipables y los de Dominio Exclusivo Municipal, como el Impuesto a la Propiedad de Bienes inmuebles.

☐ El Impuesto a la Propiedad de Bienes inmuebles en el área rural, que debe establecer tablas de tamaño del predio específicamente para esta área.

☐ El destino de los recursos a recaudarse por el nuevo impuesto a los hidrocarburos, que se señala en la Ley como destinados a la salud y la educación y que debe explicitarse en los rubros en estos sectores a los que se destinará esta recaudación. Este tema ha sido resuelto parcialmente, con el acuerdo con el movimiento cívico

☐ La cláusula relativa al cobro de impuestos de vehículos importados por el destino de uso económico que vaya a tener, el cual no puede determinarse al momento de su importación, para lo cual debiera establecerse una especificación al respecto.

- La aplicación de la Ley 1176 de Control Gubernamental, requiere de reglamentaciones en el control del gasto de los Gobiernos Municipales, ya que hasta ahora se había concentrado en las instituciones públicas del Gobierno central. Las denuncias de prensa y por parte de organismos públicos sobre el uso de los recursos, especialmente de la coparticipación tributaria que ahora reciben varios Gobiernos Municipales que antes no los percibían o lo hacían en una cantidad poco significativa, serán objeto de investigación, de parte de la Contraloría General de la República, pero de forma voluntaria. Una primera evaluación muestra que ya se tiene realizada una auditoría externa por parte de la Contraloría a un Gobierno Municipal, y se hallan otras seis en proceso, lo que revela un índice de irregularidades, para un proceso de transición, bastante aceptable.

- Las Municipalidades programan sus actividades en base a las proyecciones que hace la Secretaría Nacional de Hacienda de los ingresos tributarios, especialmente aquellas que tienen alta dependencia de los ingresos por concepto de coparticipación tributaria. Sin embargo, el IVA e IT de hidrocarburos vendidos en el mercado interno se cancelan, luego que YPFB -la empresa estatal del petróleo- realiza un balance de créditos y débitos fiscales, previsto en la Ley 843. Este procedimiento le lleva a YPFB un período de al menos tres meses, por lo que se produce un rezago en estas liquidaciones, que a su vez repercutirá en un rezago en la ejecución presupuestaria de los Gobiernos Municipales. Este problema se pretende resolver con cronogramas de pago, que permitan a los Gobiernos Municipales conocer las provisiones de desembolsos que recibirán del Gobierno Central.
- Finalmente, los Fondos de inversión, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), aún no han ingresado en una estrecha coordinación especialmente con las secretarías Nacionales de salud y Educación, para definir prioridades concertadas, en el financiamiento de proyectos cofinanciados con los Gobiernos Municipales y con las propias Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Esto ha provocado que en muchas ocasiones, los criterios de priorización de inversiones de estos Fondos se hallen en contradicción con las políticas definidas por las Secretarías sectoriales. Esta preocupación es de carácter estructural y excede el marco de la participación popular, por lo que debe ser resuelta en el marco de una clara definición de políticas nacionales sectoriales y una estrecha coordinación de las mencionadas Secretarías, los Fondos y los Gobiernos Municipales.

#### ***b) Recomendaciones***

Las recomendaciones que aquí se proponen se refieren más bien a políticas que deben acompañar el proceso de participación popular.

**i) Fortalecimiento Municipal.** Esta política se está encarando a través de las Unidades de fortalecimiento municipal de las Corporaciones de Desarrollo. Sin embargo, se está también iniciando un programa con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que incluye los siguientes ámbitos:

- El diseño, instalación y capacitación en los Gobiernos Municipales del Sistema Integrado de Contabilidad, Presupuestos y Tesorería (SICOPRE), de manera coordinada con la Secretaría Nacional de Hacienda. Este Sistema será computarizado para las alcaldías de mayor capacidad institucional y se realizarán adaptaciones manuales para los Gobiernos Municipales intermedios y menores.
- El diseño, instalación y capacitación del Sistema Tributario Municipal (SIMAT), de manera coordinada con la Secretaría Nacional de Hacienda y la Dirección General de Impuestos Internos. Este sistema permitirá contar con un marco conceptual y sistémico para la recaudación y fiscalización de impuestos locales. Se iniciará su aplicación en los Gobiernos Municipales de mayor capacidad institucional. La

capacitación, sin embargo, será para todos ellos.

- Finalmente, cabe destacar, que se ha iniciado un grupo de trabajo que viene desarrollando una revisión de las normas establecidas y su adecuación a las nuevas Leyes, sobre el catastro urbano. Esto debe llevar a que se establezcan parámetros para contar con un sistema si no homogéneo, al menos compatible entre todos los Gobiernos Municipales. En este trabajo están involucrados las Secretarías de Asuntos Urbanos y la de Participación Popular. Posteriormente se debe avanzar con el Instituto Geográfico Militar en el catastro rural, en coordinación con los Gobiernos Municipales, que ahora, en base a este catastro, iniciarán la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes inmuebles y tierras en el área rural.

## **ii) Descentralización de los Sistemas Financieros y de Control Gubernamental (SAFCO)**

Se debe realizar la adaptación de los sistemas administrativos establecidos en la Ley 1178 de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO). Esta labor deberá encararse conjuntamente con la Secretaría Nacional de Hacienda y la Contraloría General de la República. Comprenderá los aspectos relacionados con adquisiciones, licitaciones de obras, inventarios, sistemas administrativos, sistemas de personal, etc. Se iniciará con un proceso de capacitación general a todos los Gobiernos Municipales en 1995, para posteriormente ingresar con módulos específicos de aplicación. En este marco se prestará asistencia técnica desde la Secretaría Nacional de Participación Popular a los Gobiernos Municipales que lo soliciten en la elaboración de Manuales y otros instrumentos de aplicación de estos sistemas. Esta labor debe incluir el diseño de Ordenanzas Municipales tipo, a ser aprobadas por los Concejos Municipales, especialmente para los aspectos relacionados con los sistemas de adquisiciones y licitaciones.

## **iii) Servicio Civil Municipal**

Con la finalidad de resguardar a recursos humanos que han sido capacitados en aspectos técnicos municipales, se está diseñando un sistema de servicio civil municipal, el cual deberá recibir financiamiento externo en una primera etapa. Esto era prácticamente imposible antes, con leyes que establecían un período para los Alcaldes de dos años y con los niveles de ingresos que tenían los Gobiernos Municipales. Hoy estos dos impedimentos se han resuelto. El primero totalmente y el segundo parcialmente. Es decir, el período del Alcalde a partir de las elecciones de diciembre de 1995, será de 5 años. Por otra parte, el incremento de ingresos de los Gobiernos Municipales, si bien no es suficiente, lo es al menos para contar hoy inclusive en Gobiernos Municipales pequeños y medianos con algún personal técnico. Esto permite que el programa del servicio civil municipal sea posible plantearse en esta nueva realidad.

En este mismo marco, se está estableciendo el Instituto de Desarrollo Municipal (IDEMU), el cual ya tiene establecido un Directorio que cuenta con un representante de la Secretaría Nacional de Participación Popular, otro de la Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos de Bolivia y uno que proviene del FNDR. El financiamiento provendrá del Gobierno Nacional, de un porcentaje aún no determinado de los recursos de la coparticipación tributaria que reciben los Gobiernos Municipales y de organismos

internacionales. este proyecto ya está en marcha y será complementario al del servicio civil municipal.

#### **iv) Planificación Participativa y Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN)**

El proceso de Planificación Participativa ha avanzado hasta un punto en el que se cuentan con proyectos de instructivos sobre los módulos definidos entre las Secretarías de Desarrollo Rural y la de Participación Popular, conjuntamente con las Corporaciones de Desarrollo y de aplicación obligatoria por parte de las ONG's y consultoras que trabajen en la formulación, diseño y aplicación de esta metodología en los Planes de Desarrollo Municipal. Los módulos identificados son los de diagnóstico participativo, identificación de necesidades, priorización de las mismas, formulación de ideas de proyectos y definición de lineamientos de mediano y largo plazo para el desarrollo de la comunidad.

La relación entre este proceso de planificación participativa y el del Sistema de Inversión Pública se da a través de la alimentación de información que se debe dar al Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), que debe contar en el proceso de planificación participativa con la presencia y el compromiso de los Fondos de inversión, ya mencionados anteriormente.

#### **v) Distritación**

Los Gobiernos Municipales tienen entre sus atribuciones, la de establecer Distritos Municipales, para fines de mejor administración de los servicios públicos que prestan. esto ha llevado a que en algunos municipios de fuerte presencia de pueblos originarios se logre la creación de Distritos Municipales Indígenas, como el de Charagua, que es una experiencia poco común en América Latina. Sin embargo, en el caso de Distritos Municipales que sean compatibles con las distritaciones de los sectores, especialmente de salud y educación, aún no se ha avanzado sustancialmente.

En este tema, cabe iniciar el diseño de una metodología que uniformice criterios de distritación entre los sectores y los órganos públicos locales. De esta manera, se puede conseguir altos índices de coordinación, asignación adecuada de recursos y mayores niveles de participación ciudadana en el control en la calidad de estos servicios.

### **2. Problemas de la descentralización administrativa y fiscal a nivel departamental**

La descentralización administrativa en Bolivia ha tenido una larga historia de desencuentros, ya expuesta anteriormente. Sin embargo, los problemas que en ella se ven expresados son más bien de carácter político, en ambos sentidos. Es decir, desde el punto de vista de la necesidad de una voluntad política de consenso de los partidos políticos para llevarla a cabo, y desde la ausencia de una política descentralizadora, por temores e indefiniciones que llevaron a una errática política sobre este aspecto, en los últimos cuatro gobiernos nacionales, desde el retorno al orden democrático en Bolivia.

De manera mucho más enfática, la descentralización fiscal se vió inclusive más lejana, a partir de Leyes y normas tributarias absolutamente centralistas, que se han ido atenuando con el devenir de normas que han influido, inclusive en las propias normas

tributarias, con la reciente aprobación de las modificaciones a la Ley de Reforma tributaria, ya descrita anteriormente.

En este marco, el proyecto de Ley de descentralización administrativa que ha concluido de redactar una comisión integrada por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los Comités Cívicos departamentales ya ha sido entregado al Presidente del Congreso, para que se realicen las respectivas consultas políticas y con ello se inicie su tratamiento congresal.

Por ello, cuando se hace referencia a los problemas de la descentralización administrativa se lo hace en referencia a este proyecto de Ley, que tiene un alto grado de consenso y que servirá de base a la Ley. En el caso boliviano es necesario destacar que la descentralización administrativa es un nombre genérico que recibe aquella que hace referencia a la transferencia de competencias del Gobierno Central al Poder Ejecutivo Departamental<sup>39</sup>.

#### **a) Problemas**

De la misma manera que en el caso de la participación popular, se dividirá la exposición de problemas de la descentralización administrativa, entre aquellos de orden general y los de carácter específicamente fiscal.

##### **i) Problemas generales.-**

□ De alguna manera los problemas generales más relevantes han sido planteados líneas arriba. En todo caso el político pareciera ser el problema más importante, en ambos sentidos ya mencionados. Sobre este aspecto no caben hacer más anotaciones que las ya expresadas, en tanto se trata de un tema que debe resolverse en niveles de decisión gubernamental.

□ En el proyecto de Ley aún subsiste el problema de la constitución de un Consejo Departamental, que ya fue definido por la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado. Entre las propuestas para la constitución de este Consejo está la que plantea que esté compuesto por los munícipes de capital de provincia (referencia territorial también). En este sentido, aún subsiste el planteamiento de los Comités Cívicos, que se plantea como opción, en relación a que la composición de este Consejo sea por voto directo por provincia y proporcional a la población. El problema de esta opción es que de esa manera, se plantea un tipo de descentralización política, que un estado unitario como el boliviano no consiente en su Constitución, en tanto la misma manda que los Prefectos son designados por el Presidente de la República como su representante en cada Departamento.

Además, está el hecho de definir las funciones de este Consejo, que en el caso de la redacción presentada al Congreso las tiene solamente restringidas a la coordinación y compatibilización de políticas entre los Gobiernos Nacional y Municipal con esta instancia intermedia de gobierno y a la fiscalización del mismo. En la opción de los cívicos, se amplía a la determinación de normas de aplicación departamental.

□ Finalmente, otro de los problemas generales hace referencia a las competencias que

asumirá el Poder Ejecutivo Departamental constituido. Si bien se ha definido que las secretarías de salud, educación, vialidad a nivel departamental, dependerán del Prefecto, como cabeza del Gobierno Departamental y que por tanto aplicarán las políticas nacionales, ejecutarán los planes nacionales y departamentales de estos sectores y se encargarán del pago del gasto de funcionamiento de los mismos, aún se mantienen sin definiciones la desagregación de competencias que son de dominio exclusivo del Poder Ejecutivo Departamental, Nacional y cuáles serán concurrentes entre los niveles nacional y departamental, departamental y municipal y entre los tres niveles de gobierno.

El tema de las competencias concurrentes es el de mayor preocupación de los Gobiernos Municipales, en tanto las normas reglamentarias de carácter sectorial, deben definir no solamente qué nivel de gobierno se hace cargo de los gastos sino también quién define la normatividad específica.

## **ii) Problemas fiscales**

□ Si bien se especifican las fuentes de los recursos de los Gobiernos Departamentales, aquellos provenientes del Tesoro General de Nación parecen ser los más significativos. Ahora bien, estos recursos se asignan mediante el Presupuesto General de la Nación. Para definir el monto de los recursos, se pretende tomar la asignación presupuestaria a las competencias y funciones que se están transfiriendo a los Gobiernos Departamentales en el último año previo a la descentralización administrativa, incluyendo una tasa de crecimiento que estará en función a los criterios que adopte el Gobierno Nacional para cada una de ellos. Así en la partida presupuestaria de salarios se tomará el índice que el Gobierno nacional asigne para el siguiente año, de incremento salarial; para las partidas presupuestarias de materiales, suministros, servicios no personales se asignará la suma del último año previo a la descentralización, incrementado por la tasa de inflación prevista para la gestión fiscal siguiente. Sin embargo, ninguno de los Departamentos está de acuerdo con las asignaciones presupuestarias que actualmente reciben, lo que provocará tensiones presupuestarias al menos el primer año de implementación, si no se incluyen algunos otros parámetros, que permitan que este proceso sea más transparente y automático y menos sujeto de presiones regionales y políticas en última instancia.

□ Por otra parte, la valoración de competencias tiene sus complicaciones adicionales cuando se relaciona el gasto de funcionamiento con el de inversión. Esto es, cuando en una gestión fiscal un Gobierno Municipal realice una inversión en escuelas o en centros de salud, ésta demandará en la siguiente gestión fiscal de ítems para proveer maestros, médicos, paramédicos, materiales, etc., que se deben reflejar en un gasto de funcionamiento, que redundará en demandas en las asignaciones presupuestarias.

A esto se añade el problema de los costos en los servicios que se prestan en estos sectores, donde ahora, el gasto de mantenimiento y administración de la infraestructura será responsabilidad del Gobierno Municipal, tal como manda la Ley de Participación Popular y el gasto de administración como tal de estos servicios, será responsabilidad del Poder Ejecutivo Departamental, de acuerdo con el proyecto de Ley de Descentralización Administrativa. La medición de costos deberá ser una tarea compartida, que debiera colaborar en la determinación de asignaciones presupuestarias para el Poder Ejecutivo Departamental.



□ Finalmente, se debe tomar en cuenta que se mantiene la demanda de los Departamentos de menor desarrollo relativo por la creación de un Fondo de Compensación, sobre la base de todos los ingresos que se reciben en un Departamento, ya sea a su Gobierno Departamental como a sus Gobiernos Municipales. Es necesario recordar que la Ley de Participación Popular creó ya un Fondo de Compensación de regalías departamentales. El argumento gubernamental es que estos Departamentos de menor desarrollo relativo han visto sustancialmente incrementados sus ingresos con la nueva modalidad de asignación automática de la coparticipación tributaria de los impuestos nacionales, ahora realizada en base a la población.

En todo caso, este tema se halla ligado a los indicadores que usan los Fondos de inversión, ya señalado entre los problemas de la participación popular, que deberá realizarse de manera más equitativa y con indicadores homogéneos o al menos compatibles entre sí, para evitar que se favorezcan de manera desequilibrada a unos Departamentos más que a otros.

### ***b) Recomendaciones***

Las recomendaciones son también, más ligadas a políticas antes que a aspectos puntuales.

i) Se debe pensar en normas o Decretos reglamentarios al menos sobre los siguientes aspectos:

- Reestructuración de las Prefecturas de Departamento.
- Competencias exclusivas de los Gobiernos Departamentales.
- Competencias concurrentes entre el Poder Ejecutivo Departamental y el Gobierno Nacional.
- Competencias concurrentes entre el Poder Ejecutivo Departamental y los Gobiernos Municipales.
- Competencias concurrentes entre el Gobierno Nacional, el Poder Ejecutivo Departamental y los Gobiernos Municipales.
- Normas para la determinación de costos de los servicios de los sectores descentralizados.
- Normas sobre la determinación de asignación de recursos de los Fondos de inversión, al menos entre las regiones y/o Departamentos.
- Determinación de la relación entre las Corporaciones de Desarrollo y el Poder Ejecutivo Departamental.
- Modificaciones a normas sectoriales para su adecuación a nivel departamental a su nueva dependencia del Poder Ejecutivo Departamental y su relación con las

Secretarías sectoriales de nivel nacional.

ii) Adicionalmente, en el tema fiscal, se debiera pensar en los siguientes aspectos:

- Cálculo del costo histórico de las competencias a ser descentralizadas.
- Metodología de discriminación de costos de administración de la infraestructura transferida a los Gobiernos Municipales y de la administración de los servicios transferidos al Poder Ejecutivo Departamental.
- Establecimiento de parámetros transparentes y automáticos para las asignaciones presupuestarias de cada uno de los sectores a ser descentralizados.
- Establecimiento de normas para que se coordine, compatibilice y priorice la determinación de objetivos y metas de la planificación regional, subregional y microregional, en consonancia con la planificación local de los Gobiernos Municipales, con el fin de ligar el gasto de inversión del Poder Ejecutivo Departamental y Municipales con el gasto de funcionamiento de ambos niveles de gobierno en las competencias que son de su jurisdicción. Esto debe tomar en cuenta la aplicación compatible y homogénea de la metodología de la planificación participativa en los diferentes niveles en que se aplique.
- Establecimiento de parámetros transparentes y flexibles para las asignaciones de recursos de financiamiento de parte de los Fondos de inversión nacional al Poder Ejecutivo Departamental y a los Gobiernos Municipales.

Estas recomendaciones tienen relación con los problemas que se han planteado, y en muchos casos con políticas de ordenamiento y disciplina fiscal a nivel del Gobierno Nacional y con alta incidencia en el desarrollo de la descentralización fiscal en el Poder Ejecutivo Departamental y en los Gobiernos Municipales.

## CONCLUSIONES

Una vez examinados los argumentos expuestos a lo largo de este documento, caben algunas conclusiones, para el caso de Bolivia, en cuanto a la descentralización fiscal financiera a nivel departamental y municipal.

1. La descentralización del gasto se ha profundizado en Bolivia, a partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular, a nivel municipal, a través de la mayor alícuota destinada a la coparticipación tributaria de una serie de impuestos nacionales, que están claramente delimitados.

De otro lado, las Corporaciones de Desarrollo, que eran receptoras en parte de estos recursos de coparticipación tributaria, han visto disminuidos sus recursos por este tipo de transferencias condicionadas.

En este caso, se ha amortiguado este efecto con la creación de un Fondo de Compensación por concepto de regalías, que constituye otro tipo de transferencia condicionada, esta vez al nivel departamental.

2. La descentralización de los ingresos ha tenido un efecto favorable a nivel local con la aplicación de la Ley de Participación Popular, en tanto se han incrementado los instrumentos fiscales y tributarios, que permiten a los Gobiernos Municipales, incrementar los impuestos que son de Dominio Tributario Exclusivo Municipal.

Los impuestos al patrimonio dispuestos ya en la Ley 1551 de Participación Popular y modificados en su acepción en la Ley 1606 de Reforma a la Ley 843 de Reforma Tributaria, del pasado diciembre de 1994, han permitido que los impuestos clásicamente locales, como los que se imponen sobre inmuebles, vehículos y propiedad rural, sean transferidos para administración municipal.

3. En este orden de cosas, el nivel departamental en el marco de las discusiones de la próxima Ley de Descentralización Administrativa, no tiene mayores perspectivas de contar con ingresos propios autónomos.

Lo que es posible esperar en favor del nivel departamental, es que se produzca un incremento de las transferencias condicionadas en el marco de este proceso descentralizador, antes que crear nuevos ingresos autónomos en favor de este nivel de gobierno.

4. La inversión pública ha visto incrementar la importancia del nivel municipal, de manera sustancial. En todo caso, los Fondos de inversión aún no han ingresado en una lógica que les permita actuar de ventanillas abiertas a niveles descentralizados y con mayor grado de autonomía en el desarrollo de sus programaciones.

En esta misma dirección, el nivel departamental, se ha visto mermado en su

participación en el conjunto de la inversión pública nacional. Esto en razón a su menor volumen de recursos disponibles ya sea para inversión autónoma como para contraparte en proyectos con los Fondos de inversión.

5. La creación de una instancia denominada Poder Ejecutivo Departamental, permitirá que se dinamice la participación departamental en proyectos concurrentes, tanto con el nivel nacional como local.

Esta opción además, permitirá una mayor transparencia en el gasto de funcionamiento de sectores sociales como los de salud y educación y de infraestructura como el de vialidad.

6. Es necesario la mayor precisión en el diseño de los mecanismos de asignación de recursos del nivel nacional a los niveles departamental y municipal, en tanto este proceso debiera generar una mayor nitidez en las normas y procedimientos para la distribución del presupuesto nacional.

Las transferencias condicionadas, en el largo plazo, puede esperarse que se traduzcan en una mayor transferencia de instrumentos fiscales, que permitan el mejoramiento de los grados de autonomía fiscal de los Gobiernos Municipales.

7. En tanto se mantenga el orden constitucional de país unitario, no parece posible que el nivel departamental adquiriera mayores grados de libertad y autonomía en la descentralización fiscal financiera, tanto de ingresos como de gastos.

Sin embargo, es posible pensar, que un mayor nivel de descentralización de la inversión pública, por la vía de una descentralización y determinación de parámetros en la asignación de recursos de parte de los Fondos de inversión, permita que esta situación abra perspectivas al nivel departamental en el mediano y largo plazo, que si bien no implican un alto grado de autonomía en el ingreso, pueden incrementar su importancia en la descentralización del gasto de inversión.

## NOTAS

1. Principio y pilares de la transformación en salud. UNICEF, OPS. 1994
2. Reporte Anual de la Economía Mundial. Banco Mundial. 1993
3. Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994. Pag. 730. En base a cifras del FMI y del INE de Bolivia.
4. Ibíd. Pág. 740. Se define al señoríaje:

$$SE = \frac{INCR. M}{M} \times \frac{M}{P} \quad \text{y al impuesto inflación como} \quad TI = \frac{INCR. P}{P} \times \frac{M}{P}$$

Donde: M = masa monetaria, P = nivel de precios,  
 INCR. M = incremento de la masa monetaria,  
 INCR. P = incremento en el nivel de precios,  
 SE = Señoríaje y

TI = Impuesto inflación.

5. Ibid. Estos datos corresponden a valores corrientes establecidos por el Ministerio de Hacienda. Los autores encontraron que en 1980 la presión tributaria alcanzaba en términos reales 10% del PIB y bajó a menos del 1.5% en 1985. Este efecto se denomina Olivera-Tanzi, y es descrito en el cap. 11 del libro citado.
6. La Reforma Tributaria. Unidad de Análisis de Políticas Económicas. UDAPE. La Paz, 1988.
7. Sachs y Larraín, Op. cit. Este efecto es descrito en el capítulo 22, pag. 690. Esta crisis se describe como un efecto combinado de tasas de interés más altas en créditos de reposición y precios de exportación en descenso.
8. Posteriormente se elevó al 13% en 1991.
9. Se elevó a 3% en la gestión fiscal 1995.
10. Actualmente convertido en un Impuesto a las Utilidades de un 25%, que incluye la aceptación de pagos a cuenta del impuesto a las transacciones hasta un nivel que alcance al IU, y que en las discusiones entre Gobierno y Empresa Privada se podría remodelar.
11. El cual con la Ley 1551 de Participación Popular es devuelto al Dominio Tributario Exclusivo Municipal en un 100%.
12. También transferido por Ley 1551 a Dominio Tributario Exclusivo Municipal en un 100%.
13. Estos últimos dos impuestos son coparticipables desde la Ley 1551 de Participación Popular.
14. Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994. Págs. 745 a 754.
15. A este fenómeno se le llamó en Bolivia la "fonditis", que se generó a partir de la captación de recursos de organismos de cooperación internacional y gobiernos amigos, para fines y programas específicos.
16. Los que quedaron casi paralizados por las bajas recaudaciones.
17. The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Donald R. Winkler. World Bank. Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 29. Julio de 1993. Pag 8 y siguientes.
18. Descentralización Fiscal en América Latina: Una Comparación Preliminar. Gabriel Aghón y Carlos Casas. Ponencia en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal. Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina". Octubre de 1994. Quito-Ecuador. Pág. 19.
19. Un desarrollo del tema se puede revisar en Aghón y Casas, op.cit. Pag 34 y ss.
20. Donald R. Winkler. Op. cit. Pag. 17.
21. Al respecto se puede consultar el libro de Gustavo Rodríguez "Poder Central y

Proyecto Regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX - XX" IDAES-ILDIS. Cochabamba, 1993.

22. Ver al respecto Ramiro Condarco "Zarate Willca" La Paz, imprenta Universo 1972.
23. La Ley de creación de las regalías petroleras se planteó como reivindicación en 1938, por parte de entidades cívicas de Santa Cruz, se aprobó en 1958 y se aplicó recién desde 1961.
24. El Gobierno del Dr. Hernan Siles Suazo 1982-1985, autoriza mediante Decretos Supremos No. 20281 de 5 de junio de 1984 y D.S. 20294 de 18 de junio de 1984, la conformación de Gobiernos Departamentales.
25. Para ello, se viene desarrollando un programa de cuentas regionales a nivel del Instituto Nacional de Estadística, en el cual se estimarán estos datos, los cuales ya se hallan disponibles en publicaciones, hasta el año 1.991. Ver Cuentas Regionales por sectores, 1988-1991, INE, La Paz, 1994.
26. El proyecto EMSO financiado con crédito del Banco Mundial y de la cooperación suiza trabajó desde 1988 en una propuesta de descentralización administrativa a nivel departamental. A ello se sumaron otros apoyos como el del programa PROADE de la GTZ de la cooperación alemana.
27. Este régimen no era de cofinanciación, sino que establecía la coparticipación como un ingreso propio.
28. Ley de Reforma Tributaria No. 843 de 20 de Mayo de 1986.
29. Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de Enero de 1985
30. En el nivel departamental, la Ley 1551 crea el Fondo Compensatorio Departamental.
31. Reglamento Orgánico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo del 18 de Agosto de 1994.
32. Estos incrementos han sido posibles por el crecimiento en la presión tributaria y la mejora en los procedimientos de Control que ha venido ejerciendo la Dirección General de Impuestos Internos D.G.I.I.
33. Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de Enero de 1985.
34. Op. cit LOM.
35. Sistema Nacional de Pensiones. Asegurando el Porvenir. Editorial Salamandra S.R.L. 1994.
36. El D.S. 23813 de 1 de julio de 1994.
37. La referencia surge de las diversas notas de prensa, y de partidos políticos de la oposición, que han efectuado esta observación.
38. La Ley de reforma Agraria de 1953 exime del pago de impuesto a los productores agropecuarios pequeños, de acuerdo a una tabla por regiones: altiplano, valles y llanos, del tamaño del predio agrícola. Los productores agropecuarios grandes, son

empresariales y se acogen al pago de impuestos usuales: a la utilidades, IVA, etc.

39. Se denomina Poder Ejecutivo Departamental y no Gobierno Departamental, por el carácter unitario que establece la Constitución Política del Estado, para la organización administrativa del país. Esta precisión ya ha sido consensuada entre los distintos protagonistas que intervienen en la redacción del proyecto de Ley de descentralización administrativa.

## **BIBLIOGRAFIA**

AGHON, Gabriel. Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal En América Latina" en la "Serie de Política Fiscal" No.44, Santiago de Chile, 1994.

AGHON, Gabriel y CASAS, Carlos, Descentralización Fiscal en América Latina: Una Comparación Preliminar, Ponencia en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", Octubre de 1994. Quito-Ecuador.

BAER, Katherine, Informe Final Proyecto Ley de Descentralización para Bolivia. Proyecto EMSO-Banco Mundial, Septiembre 30, 1992.

BANCO Central de Bolivia, Boletín Estadístico (varios números).La Paz, 1989-91.

BANCO Central de Bolivia, Boletín Sector Externo No. 2 (Varios años). La Paz.

BANCO Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en Salud. Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, 1993.

BERTRANOU, Fabio. Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la Provincia de Mendoza. Documento publicado dentro las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal En América Latina" en la "Serie de Política Fiscal" No. 46, Santiago de Chile, 1993. Incluye un Addendum.

BID-PNUD, REFORMA SOCIAL Y POBREZA. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo. Washington, 1993.

BOISIER, Sergio, SABATINI, Francisco, SILVA, Verónica, SOJO, Ana y VERGARA, Patricio, "La Descentralización: El eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad", en CURBELO Y OTROS, Editores, Territorios en Transformación (Análisis y Propuestas). Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Consejo Superior de Investigaciones Científicas., Madrid, 1994.

CASTRO, Jaime, Código de Régimen Municipal (1986). Proyecto EMSO-Banco Mundial, Enero 01, 1989.

CEPAL, El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos 90's. Noviembre 03, 1992.

CONDARCO, Ramiro, Zarate Willca, La Paz, imprenta Universo 1972.

CONGRESO Nacional, Constitución Política del Estado. La Paz, Diciembre 31, 1990.



CONGRESO Nacional, Modificaciones al Código Tributario. La Paz, Diciembre 31, 1991.

CONGRESO Nacional, Ley de Reforma Tributaria - Ley 843 del 20 de mayo de 1986. La Paz, Mayo 28, 1986.

CONGRESO Nacional, Ley de Participación Popular - Ley 1551 del 20 de abril de 1994. La Paz, 1994.

CONGRESO Nacional, Reglamento de la Ley de Participación Popular - Decreto Supremo No. 23813 del 30 de junio de 1994. La Paz, Julio 1, 1994.

CONGRESO Nacional, Reglamento Orgánico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo - Decreto Supremo No. 23845 del 18 de agosto de 1994. La Paz, 1994.

CONGRESO Nacional, Ley de Reforma de la Ley 843 de Reforma Tributaria - Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994. La Paz, 1994.

CONGRESO Nacional, Boletín Estadístico Nos. 1 al 4. Oficina Técnica de Presupuestos. La Paz, 1993-1994.

DIRECCION General de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz, 1950.

DUGLAS, John, OCAMPO Angélica, ORJUELA, Luis Javier y RUIZ, Germán, Los caminos de la descentralización . Diversidad y Retos de la Transformación Municipal. Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, Bogotá-Colombia, 1992.

ESPINOZA, José, MARCEL, Mario, Descentralización fiscal: el caso de Chile. Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina" en la "Serie de Política Fiscal" No. 57, Santiago de Chile, 1994.

ESTUDIO y Encuestas, Informe Final encuesta seguimiento descentralización. La Paz, Enero 31, 1994.

FALS BORDA, Orlando, "participación Popular, Descentralización y Lucha contra la Pobreza", en UNDCP, Taller regional, Construyendo Nuevas Coaliciones para un Desarrollo Participativo. La Paz, Bolivia, Diciembre, 1993.(mimeo).

GAITAN, Pilar y MORENO, Carlos, Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Instituto de Estudios Políticos U.N. Tercer Mundo Editores, Bogotá-Colombia, 1992.

GALINDO, Mario, Propuesta de Descentralización Administrativa. Aspectos Fiscal-Financieros Globales. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Diciembre 31, 1990.

GALINDO, Mario, Evaluación Fiscal-Financiera de las CORDES y Municipios 1989-1992. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Agosto 31, 1992.

HOPENHAYN, Martín, "¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?" en CEPAL, Revista de la CEPAL, No 48, Santiago, Chile, 1992.

INCH, Bernardo, Propuesta de Descentralización Administrativa-Area Fiscal-Financiera. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Diciembre 31, 1990.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Estadística como medio de Planificación Municipal. La Paz, Abril 30, 1989.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Boletín Estadístico. La Paz, 1994.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población y Vivienda-Resultados Definitivos por Departamento. La Paz, 1976 y 1992.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Boletín de Cuentas Nacionales. Nos. 1 al 7. La Paz, 1989 - 91.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Cuentas Regionales por sectores 1988-1991, INE, La Paz, 1994.

KENYON, D.A., KINKAID, J., Competition among states and local governments. The Urban Institute Press. Washington. 1991.

LAGEMAN, Eugenio, VITALI BORDIN, Luis Carlos. Descentralizacao fiscal no Brasil: a percepcao do Estado do Rio Grande Do Sul. Documento publicado dentro de las actividades del Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina" No.62, Santiago de Chile, 1994.

LAMUNIER, Bolívar, "Brasil: La < < utopía > > descentralizadora de la Constitución de 1988", en, NOHLEN, Dieter (Editor), Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Coedición: Síntesis, Editorial Nueva Sociedad, Caracas y Madrid, 1991.

LASERNA, Roberto, "Los movimientos regionales y la descentralización en Bolivia: Propuesta para la acción", en Curbelo, op. cit., 1994.

LUPO, José Luis, Las Cuentas Nacionales de Bolivia Marco Teórico. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Diciembre 31, 1992.

MINISTERIO de Finanzas, Presupuesto General de la Nación. La Paz, 1989 a 1994.

MOLINA, Carlos Hugo, La Descentralización Imposible y la alternativa Municipal, Santa Cruz, Editorial El País, 1994, 2da. edición.

OCHOA, Doris y RESTREPO, Darío, "El Estado del Arte de la Descentralización Política y de la Oferta Pública en Participación Ciudadana y Comunitaria". FESCOL/FAUS, (manuscrito) Santa Fé de Bogotá, 1993.

OROZCO, Eulalio, Diagnostico Situación Financiera de las Municipalidades. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Febrero 24, 1994.

PACHANO, Simón, "Ecuador: la descentralización como propuesta democrática", en Dieter Nolen, Op. Cit., 1991.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1993, CIDEAL, España, 1993.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1994. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

RAMOS Sanchez, Pablo, La estabilización y el modelo neoliberal en Bolivia, UMSA, La Paz, 1987.

REGIONAL Componente, Hacia el Proceso de Descentralización. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Agosto 31, 1993.

REGIONAL Componente, Competencias Fiscales República de Bolivia. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Diciembre 31, 1992.

REGIONAL Componente, Aspectos Económicos para Análisis Proyecto Ley Descentralización. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Septiembre 30, 1992.

REGIONAL Componente, Estrategia de Descentralización para Bolivia. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Mayo 24, 1992.

ROJAS, Gonzalo. Democracia en Bolivia hoy y mañana. Cuadernos de investigación 41. CIPCA, La Paz. 1994.

RODRIGUEZ OSTRIA, Gustavo, Estado y Municipio en Bolivia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia, 1995.

RODRIGUEZ OSTRIA, Gustavo, Poder Central y Proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX-XX, IDAES-ILDIS, Cochabamba, 1993.

SACHS, Jeffrey y LARRAIN, Felipe, Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994.

TOVAR, Teresa y ZAPATA, Antonio, "La ciudad mestiza. Vecinos y pobladores en el 90", en Varios, Movimientos Sociales: elementos para una relectura. DESCO, Lima-Perú 1990.

UDAPE, La Reforma Tributaria, Unidad de Análisis de Políticas Económicas, La Paz, 1988.

URENDA, Juan Carlos, Autonomías Departamentales. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, Enero 01, 1989.

UNICEF, OPS, Principio y pilares de la transformación en salud, La Paz, 1994.

VERDESOTO, Luis, ARDAYA, Gloria. Racionalidades democráticas en construcción. ILDIS, La Paz. 1994.

WINKLER, Donald R., The Design and Administration of intergovernmental Transfers, World Bank. Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 29. Julio de 1993.

1. Principio y pilares de la transformación en salud. UNICEF, OPS. 1994
2. Reporte Anual de la Economía Mundial. Banco Mundial. 1993
3. Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994. Pág. 730. En base a cifras del FMI y del INE de Bolivia.

4. Ibíd. Pág. 740. Se define al señoriaje:

$$SE = \frac{INCR.M}{M} \times \frac{M}{P} \quad \text{y al impuesto inflación como} \quad TI = \frac{INCR.P}{P} \times \frac{M}{P}$$

Donde: M = masa monetaria, P = nivel de precios,  
INCR. M = incremento de la masa monetaria,  
INCR. P = incremento en el nivel de precios,  
SE = Señoriaje y  
TI = Impuesto inflación.

5. Ibíd. Estos datos corresponden a valores corrientes establecidos por el Ministerio de Hacienda. Los autores encontraron que en 1980 la presión tributaria alcanzaba en términos reales 10% del PIB y bajó a menos del 1.5% en 1985. Este efecto se denomina Olivera-Tanzi, y es descrito en el cap. 11 del libro citado.
6. La Reforma Tributaria. Unidad de Análisis de Políticas Económicas. UDAPE. La Paz, 1988.
7. Sachs y Larraín, Op. cit. Este efecto es descrito en el capítulo 22, pag. 690. Esta crisis se describe como un efecto combinado de tasas de interés más altas en créditos de reposición y precios de exportación en descenso.
8. Posteriormente se elevó al 13% en 1991.
9. Se elevó a 3% en la gestión fiscal 1995.
10. Actualmente convertido en un Impuesto a las Utilidades de un 25%, que incluye la aceptación de pagos a cuenta del impuesto a las transacciones hasta un nivel que alcance al IU, y que en las

discusiones entre Gobierno y Empresa Privada se podría remodelar.

11. El cual con la Ley 1551 de Participación Popular es devuelto al Dominio Tributario Exclusivo Municipal en un 100%.
12. También transferido por Ley 1551 a Dominio Tributario Exclusivo Municipal en un 100%.
13. Estos últimos dos impuestos son coparticipables desde la Ley 1551 de Participación Popular.
14. Jeffrey Sachs y Felipe Larraín, Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1994. Págs. 745 a 754.
15. A este fenómeno se le llamó en Bolivia la "fonditis", que se generó a partir de la captación de recursos de organismos de cooperación internacional y gobiernos amigos, para fines y programas específicos.
16. Los que quedaron casi paralizados por las bajas recaudaciones.
17. The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Donald R. Winkler. World Bank. Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 29. Julio de 1993. Pag 8 y siguientes.
18. Descentralización Fiscal en América Latina: Una Comparación Preliminar. Gabriel Aghón y Carlos Casas. Ponencia en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal. Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina". Octubre de 1994. Quito-Ecuador. Pág. 19.
19. Un desarrollo del tema se puede revisar en Aghón y Casas, op.cit. Pag 34 y ss.
20. Donald R. Winkler. Op. cit. Pag. 17.
21. Al respecto se puede consultar el libro de Gustavo Rodríguez "Poder Central y Proyecto Regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX - XX" IDAES-ILDIS. Cochabamba, 1993.
22. Ver al respecto Ramiro Condarco "Zarate Willca" La Paz, imprenta Universo 1972.
23. La Ley de creación de las regalías petroleras se planteó como reivindicación en 1938, por parte de entidades cívicas de Santa Cruz, se aprobó en 1958 y se aplicó recién desde 1961.
24. El Gobierno del Dr. Hernan Siles Suazo 1982-1985, autoriza mediante Decretos Supremos No. 20281 de 5 de junio de 1984 y D.S. 20294 de 18 de junio de 1984, la conformación de Gobiernos Departamentales.

25. Para ello, se viene desarrollando un programa de cuentas regionales a nivel del Instituto Nacional de Estadística, en el cual se estimarán estos datos, los cuales ya se hallan disponibles en publicaciones, hasta el año 1.991. Ver Cuentas Regionales por sectores, 1988-1991, INE, La Paz, 1994.
26. El proyecto EMSO financiado con crédito del Banco Mundial y de la cooperación suiza trabajó desde 1988 en una propuesta de descentralización administrativa a nivel departamental. A ello se sumaron otros apoyos como el del programa PROADE de la GTZ de la cooperación alemana.
27. Este régimen no era de cofinanciación, sino que establecía la coparticipación como un ingreso propio.
28. Ley de Reforma Tributaria No. 843 de 20 de Mayo de 1986.
29. Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de Enero de 1985
30. En el nivel departamental, la Ley 1551 crea el Fondo Compensatorio Departamental.
31. Reglamento Orgánico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo del 18 de Agosto de 1994.
32. Estos incrementos han sido posibles por el crecimiento en la presión tributaria y la mejora en los procedimientos de Control que ha venido ejerciendo la Dirección General de Impuestos Internos D.G.I.I.
33. Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de Enero de 1985.
34. Op. cit LOM.
35. Sistema Nacional de Pensiones. Asegurando el Porvenir. Editorial Salamandra S.R.L. 1994.
36. El D.S. 23813 de 1 de julio de 1994.
37. La referencia surge de las diversas notas de prensa, y de partidos políticos de la oposición, que han efectuado esta observación.
38. La Ley de reforma Agraria de 1953 exime del pago de impuesto a los productores agropecuarios pequeños, de acuerdo a una tabla por regiones: altiplano, valles y llanos, del tamaño del predio agrícola. Los productores agropecuarios grandes, son empresariales y se acogen al pago de impuestos usuales: a la utilidades, IVA, etc.
39. Se denomina Poder Ejecutivo Departamental y no Gobierno Departamental, por el carácter unitario que establece la Constitución Política del Estado, para la organización administrativa del país. Esta precisión ya ha sido consensuada entre los distintos protagonistas que intervienen en la

redacción del proyecto de Ley de descentralización administrativa.